La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique

Le **Conseil économique du Canada** est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement à moyen et à long termes de l'économie canadienne. Le Conseil est un établissement public composé d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité du contenu de l'*Exposé annuel*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des rapports du Conseil. Il publie aussi d'autres ouvrages dont le contenu est explicitement attribué à des auteurs particuliers plutôt qu'au Conseil lui-même. Ces ouvrages à nom d'auteur sont publiés dans l'une ou l'autre des collections suivantes : les *Monographies*, les *Comptes rendus de conférences* et les *Documents de travail*. Le Conseil établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil, des ouvrages dans ces trois collections.

Pour se prononcer sur la qualité et l'objectivité des ouvrages à nom d'auteur, le président est conseillé par les deux directeurs du Conseil. De plus, dans le cas des monographies, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui remettent un rapport confidentiel sur la qualité de ces textes. Le fait de publier un ouvrage à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations qu'il contient, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique

Données de catalogage avant publication (Canada)

Boadway, Robin W., 1943-

La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique

Publ. aussi en anglais sous le titre : The constitutional division of powers.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-93538-4
N° de cat. MAS EC22-178/1992F

1. Canada – Politique économique.
2. Canada – Droit constitutionnel – Amendements.
3. Relations fiscales fédérales-provinciales (Canada).
I. Conseil économique du Canada. II. Titre.

HC115.B6214 1991 338.971 C92-099521-7

ROBIN BOADWAY

La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada – Édition
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-178/1992F
ISBN 0-660-93538-4

Table des matières

Remerciements vii

Avant-propos ix

1 Introduction 1

2 Le rôle de l'État dans une économie de marché 3

3 Contexte institutionnel, politique et factuel 7
Relations financières fédérales-provinciales 7
Modifications et interprétations constitutionnelles 14
Initiatives fédérales récentes 18
Réduction du déficit 18
Adoption de la taxe sur les produits et services 19
Les accords de perception fiscale 19
Modifications apportées à la structure du FPE et de la péréquation 20
Évolution internationale 21
Politique fédérale en matière d'énergie 22

4 L'efficience dans une économie fédérale 23
Le marché commun intérieur 24
Biens publics locaux et effets externes 26
Efficience fiscale 26
Harmonisation fiscale 27
Harmonisation des dépenses 28

5 L'équité dans une économie fédérale 31
Responsabilités fédérales et provinciales en matière d'équité 33
Équité fiscale 34

6 La répartition des responsabilités économiques 37
Principes généraux influant sur l'attribution des fonctions 38
L'équité 38
Retombées et biens publics 39
Production de biens quasi privés 39
Réglementation du marché commun intérieur 40
Harmonisation des impôts et des dépenses 42
Transferts et assurance sociale 42
Autres questions découlant des responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'équité 43
Conséquences pour l'attribution des pouvoirs 43

7 Le fondement économique des transferts fédéraux aux provinces 51
Contexte institutionnel 51
Péréquation 51
Financement des programmes établis 52
Accords de perception fiscale 54
Subventions conditionnelles 54
Arguments économiques sous-jacents aux transferts fédéraux aux provinces 55
Écart financier 55
Inégalités fiscales 56
Inefficience financière 57
Retombées interprovinciales 57
Le système de transferts existant à la lumière des arguments économiques 58
Péréquation 58
Financement des programmes établis 59
Régime d'assistance publique du Canada 62
Accords de perception fiscale 63

8 Les répercussions financières de différents scénarios 65
Fédération décentralisée 65
Transferts aux particuliers 65
Transferts aux entreprises 66
Dépenses en biens et services 66
Transferts aux autres administrations 67
Attribution des impôts 67
Réglementation 68
Réattribution des responsabilités 69
Réattribution des responsabilités fiscales 69
Transferts aux autres administrations 70
Transferts aux particuliers et aux entreprises 71
Politique réglementaire 71
Fédéralisme asymétrique 71
Répercussions sur l'union économique 71
Répercussions sur le plan de l'équité nationale 73

Notes 75

Bibliographie 77

Tableaux

3-1 Dépenses fédérales en pourcentage du PIB, 1961-1988 8
3-2 Dépenses provinciales en pourcentage du PIB, 1961-1988 9
3-3 Dépenses provinciales-municipales consolidées, en pourcentage du PIB, 1961-1988 10
3-4 Recettes fédérales en pourcentage du PIB, 1960-1990 11
3-5 Recettes provinciales en pourcentage du PIB, 1960-1990 12
3-6 Rapport entre les niveaux d'activité fédéraux et provinciaux, 1961-1990 13

Remerciements

Je sais gré à Alan Douglas de l'aide qu'il m'a apportée lors de la rédaction de cette étude. Des observations utiles m'ont été communiquées par deux commentateurs anonymes ainsi que par des membres du personnel de recherche du Conseil économique du Canada.

Avant-propos

La présente étude s'inscrit dans le cadre des recherches ayant mené à la publication du Vingt-huitième Exposé annuel du Conseil économique, *Un projet commun*. Dans l'Exposé, le Conseil évalue la nature des liens économiques entre les provinces et examine divers aspects de l'harmonisation des politiques au sein de l'union. Il analyse en outre les relations fiscales entre les provinces et le gouvernement fédéral et traite de questions clés comme l'opportunité des normes nationales, la répartition des pouvoirs entre les paliers de gouvernement et les problèmes créés par le chevauchement des sphères de compétence. La dernière partie de l'Exposé est consacrée à une évaluation qualitative et quantitative de certains des coûts et des avantages liés aux différentes structures politiques qui pourraient résulter de l'actuel débat constitutionnel. Les questions ayant trait aux phases de la transition vers une nouvelle forme de confédération font également l'objet d'un examen.

Dans la présente étude, qui a servi de toile de fond à la section de l'Exposé portant sur les relations fiscales entre les provinces et le gouvernement fédéral, le professeur Boadway analyse les raisons économiques de la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement dans un régime fédéral. Il évalue les différents modèles de répartition des pouvoirs en fonction de considérations d'efficience et d'équité.

L'auteur articule l'examen des considérations d'efficience autour de divers aspects de l'union économique, en particulier la nécessité d'assurer un marché commun intérieur en réduisant au minimum les obstacles au commerce, à l'investissement et à la mobilité, ainsi qu'une forme quelconque de péréquation entre les provinces, dont les structures économiques sont sensiblement différentes. Les considérations d'efficience étant rarement univoques, toutefois, il examine un certain nombre d'arguments différents qui s'y rattachent, dont certains vont dans le sens d'une action centralisée de l'État et d'autres, dans celui de la décentralisation.

Les considérations d'équité constituent également un critère important de la répartition des pouvoirs, car une grande partie des activités de l'État – notamment en matière de politiques fiscales et budgétaires – comporte implicitement ou explicitement une redistribution. Or, là aussi, les leçons à tirer de l'évaluation des différents modèles de répartition des pouvoirs varient. Elles dépendent largement des opinions personnelles sur ce qui est équitable, et il n'existe aucune formule simple permettant d'arrêter une définition « idéale » de l'équité dans une société où les opinions divergent considérablement sur cette question.

L'auteur passe aussi en revue l'évolution, au cours des 30 dernières années, de l'importance relative des activités du gouvernement fédéral et des provinces en matière de fiscalité et de dépenses, soulignant la croissance constante du rôle des provinces pendant cette période. Il soutient que cette évolution – accentuée ces dernières années par les restrictions budgétaires du gouvernement fédéral – peut avoir d'énormes répercussions sur les relations fiscales fédérales-provinciales dans l'avenir, notamment sur la capacité du gouvernement fédéral de susciter une harmonisation des politiques fiscales et budgétaires dans l'ensemble du Canada.

Le rôle des transferts fédéraux aux provinces et des accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale fait l'objet d'un examen approfondi, qui fait ressortir leur importance capitale dans l'égalisation des capacités fiscales des régions du Canada, la promotion de normes nationales et la coordination du régime fiscal. En particulier, le professeur Boadway formule diverses justifications, du point de vue de l'efficience et de l'équité, à l'égard de ces aspects du système des relations fiscales fédérales-provinciales et met l'accent notamment sur les circonstances dans lesquelles des accords de partage de frais et des subventions conditionnelles seraient indiqués.

Enfin, l'auteur examine certaines des conséquences financières des trois différentes options de réforme constitutionnelle : une décentralisation symétrique unilatérale; un réaménagement bilatéral des responsabilités; une décentralisation asymétrique au profit du Québec seulement.

L'étude poussée que le professeur Boadway a effectuée en sa qualité d'expert a constitué une précieuse source d'information et d'inspiration pour l'examen de l'état du fédéralisme fiscal au Canada auquel le Conseil a procédé dans son Vingt-huitième Exposé annuel.

Robin Boadway, qui occupe la chaire d'économique Sir Edward Peacock de l'Université Queen's à Kingston, est l'une des sommités du Canada en matière de finances publiques. Il participe activement au débat qui se déroule actuellement dans les milieux universitaires sur les aspects économiques de la réforme constitutionnelle au Canada.

Judith Maxwell
Présidente

La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique

1 Introduction

La présente étude a pour but ultime de décrire et d'analyser, du point de vue économique, les questions intervenant dans la réforme de la constitution et, plus particulièrement, la répartition des pouvoirs. Pour que cette description soit utile, il convient de fournir d'abord quelques données de base. La constitution énonce les activités et le mode de fonctionnement autorisés ou imposés aux gouvernements. Dans un régime fédéral, cela doit inclure la répartition des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement. Cependant, avant d'examiner de quelle façon la constitution devrait énoncer les responsabilités gouvernementales, il faut étudier le rôle de l'État dans une économie de marché. Lorsqu'on sait ce que les gouvernements doivent faire, il est plus facile de déterminer ce qui devrait être prévu dans la constitution et ce qui devrait être laissé à la discrétion du Parlement.

Le chapitre qui suit débute par une description relativement brève du rôle de l'État dans une économie de marché. Cet exposé peut être concis, car la plupart des arguments invoqués sont bien connus et se trouvent facilement ailleurs. L'exposé doit porter non seulement sur le rôle de l'État en général, mais également sur celui des divers paliers de gouvernement dans un système fédéral, comme c'est le cas au Canada. De par sa nature, cet exposé ne peut être entièrement prescriptif. Il n'y a pas de solution scientifique au problème de la répartition des pouvoirs du point de vue économique. Le jugement intervient nécessairement dans une certaine mesure, et il est à peine besoin de préciser que les économistes eux-mêmes ne s'entendent pas sur cette question. Notre ambition est de parvenir à présenter les questions de façon suffisamment intelligible pour permettre au lecteur de se faire une opinion éclairée.

La description de l'État est suivie d'une présentation du contexte institutionnel entourant le débat actuel. Ce contexte s'articule en trois volets. Premièrement, nous brossons l'évolution des relations financières fédérales-provinciales au cours des dernières années, du point de vue tant des relations strictement financières que de l'évolution des pouvoirs économiques. Cela indiquera l'étendue – ou la faiblesse – de la décentralisation des divers aspects du processus décisionnel gouvernemental. Deuxièmement, nous examinons rapidement quelques-uns des changements intervenus sur le plan institutionnel. Il s'agit principalement de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui risque d'avoir des répercussions importantes sur le plan des relations financières fédérales-provinciales, mais également de décisions récentes des tribunaux ayant une incidence sur les questions constitutionnelles. Troisièmement, nous décrivons les divers changements d'orientation survenus au cours des dernières années, qui ont des répercussions sur les relations financières fédérales-provinciales. Ce contexte institutionnel servira de toile de fond à un examen plus détaillé du processus d'élaboration des politiques économiques dans un régime fédéral en fonction des critères économiques habituels, c'est-à-dire l'efficience et l'équité. L'analyse de la répartition des pouvoirs est abordée dans ce contexte, et une attention toute spéciale est accordée à deux aspects de la relation financière qui existe entre le gouvernement fédéral et les provinces – les transferts fédéraux-provinciaux et l'harmonisation fiscale. Quatrièmement, nous décrivons quelques-uns des scénarios proposés récemment et les évaluons principalement en fonction de leurs caractéristiques économiques.

2 Le rôle de l'État dans une économie de marché

Nous nous proposons dans ce chapitre d'examiner la raison d'être des activités de l'État dans l'économie. Nous partons du postulat que nous désirons conserver les avantages de l'économie de marché. S'il est organisé de façon concurrentielle, le secteur privé, grâce à son processus décisionnel décentralisé, répartit de manière efficiente les ressources et doit être utilisé dans toute la mesure du possible pour déterminer l'emploi des ressources limitées de la société. De ce point de vue, le rôle de l'État peut être considéré comme consistant à corriger les déficiences perçues du marché. Nous décrivons ci-après la nature de ces déficiences ou lacunes. Ces dernières représentent des conditions nécessaires, mais non suffisantes, à une intervention de l'État. Selon la conception que l'on se fait de l'État, les conditions suffisantes peuvent ou non être réunies dans des cas précis. On peut concevoir l'État comme une institution relativement bienveillante et présumer qu'il sera en mesure de corriger la plupart des défaillances du marché ainsi que de faciliter le recours au marché. On peut également, dans l'optique des économistes qui adhèrent à l'école dite du « choix public », considérer l'État non comme un organisme bienveillant, mais plutôt comme un corps poursuivant essentiellement ses intérêts propres et contraint dans son action uniquement par les forces démocratiques. Cette conception met en relief les tendances de l'État à causer des préjudices et à empirer les choses. Dans les deux cas, la raison d'être de l'intervention de l'État suppose un arbitrage entre les avantages perçus du processus décentralisé de décision au niveau individuel par rapport au processus collectif. Les deux écoles de pensée reconnaissent l'importance des droits à la propriété privée pour le fonctionnement de l'économie de marché.

Le désaccord que suscite la capacité de l'État à corriger les lacunes du marché repose en partie sur une question qui est, en principe, de nature empirique, à savoir : est-ce que l'intervention de l'État peut rendre l'économie de marché plus efficiente dans une situation précise ? Cependant, il existe une source de désaccord plus profonde qui repose non pas sur des données objectives, mais plutôt sur une question de jugement. Tel qu'il est indiqué ci-après, l'une des principales fonctions de l'État – peut-être même la plus importante – est la redistribution. Comme nous pourrons le constater à maintes reprises, nombre des activités gouvernementales ont en fait un caractère et un objectif redistributifs. Ceux qui estiment que l'État est un mécanisme permettant à ceux qui le contrôlent de satisfaire leurs intérêts particuliers détestent également, dans bien des cas, le rôle redistributif que l'on fait jouer à l'État. Par conséquent, les tenants du choix public préféreraient que l'État soit aussi petit que possible, tant pour des raisons d'efficience que pour des raisons de redistribution. Ceux qui ont une meilleure opinion de l'État ont également tendance à accorder plus d'importance à son rôle redistributif. Il apparaîtra dans la suite de ce document que l'importance accordée à la redistribution a des répercussions importantes sur la répartition souhaitée des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement. Dans certains cas, les arguments en faveur de la décentralisation sont plutôt fondés sur le désir de voir réduire l'appareil gouvernemental et, en particulier, les activités redistributives. Le contraire s'applique également.

Étant donné que le rôle de l'État consiste à corriger les lacunes du marché, il convient de résumer les sources de ces déficiences, ainsi que les résultats inéquitables qui ont été mis en relief dans l'étude des finances publiques. Ces lacunes étant décrites en détail dans les travaux consacrés à la question, un exposé assez succinct sera suffisant. Les sources des défaillances du marché doivent être examinées dans le contexte de ce qu'on appelle les *deux théorèmes fondamentaux de l'économie de bien-être*, qui résument les points forts du mécanisme de marché concurrentiel. D'après le premier de ces théorèmes, dans certaines conditions idéales, le marché, s'il est concurrentiel, produira un résultat conforme à l'optimum de Pareto, c'est-à-dire qu'il engendrera une allocation des ressources si efficace qu'aucune autre allocation ne permettra d'améliorer la situation d'une personne sans que celle d'au moins une autre personne s'en trouve détériorée. En jargon économique, cela signifie que toutes les possibilités offertes de *gains par l'échange* sont épuisées. D'après le deuxième théorème, toute allocation des ressources conforme à l'opinion de Pareto peut être atteinte par le biais d'un mécanisme de marché concurrentiel associé à une redistribution appropriée de la richesse initiale entre les ménages. Diverses allocations efficientes selon Pareto différeront les unes des autres par la distribution du bien-être entre les personnes dans l'économie. Compte tenu de ce point de départ, le rôle de l'État découle de deux situations : premièrement, les conditions idéales risquent de ne pas se maintenir, de sorte que le secteur privé n'est pas en mesure d'épuiser toutes les possibilités de gains tenant à l'échange (l'argument de défaillance du marché);

deuxièmement, le résultat produit par le marché, peu importe son efficience, n'est pas équitable. Dans ce contexte, on peut résumer comme suit les raisons justifiant l'intervention de l'État.

Biens publics — Les biens publics sont caractérisés par une consommation commune et, dans certains cas, par une impossibilité d'exclusion. Autrement dit, contrairement aux biens privés, plusieurs personnes profitent en même temps d'une même dépense, et il peut s'avérer trop onéreux d'exclure les personnes qui n'en paient pas l'utilisation. On ne peut pas se fier au marché pour fournir une quantité efficiente de produits qui sont consommés en même temps par plusieurs personnes, avec ou sans possibilité d'exclusion. Il s'agit là de l'argument invoqué habituellement pour justifier la production de biens et de services par l'État. En fait, une infime partie de ce qu'on appelle les dépenses publiques est consacrée aux biens publics. Pourtant, une grande partie de la théorie des dépenses publiques, y compris celle qui a été utilisée dans la théorie du fédéralisme fiscal, met l'accent sur les cas où les dépenses gouvernementales correspondent à des biens publics.

Effets externes — On peut rattacher à ce qui précède le cas où les activités de certains ménages ou entreprises ont sur d'autres ménages ou entreprises des répercussions positives ou négatives qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas assorties d'un prix. Il s'agit là de cas spéciaux de biens de consommation conjointe. L'État peut réagir en prenant en charge la production de ces biens ou en recourant à des mécanismes correctifs comme des taxes (subventions) ou une réglementation quantitative. En règle générale, le recours à des mécanismes correctifs n'entraîne pas de dépenses élevées, de sorte qu'il a peu de répercussions sur les relations financières fédérales-provinciales au sein d'une fédération. Par contre, ces mécanismes peuvent donner lieu à des recettes élevées (dans le cas, par exemple, d'une taxe à l'environnement) de sorte que, dans cette mesure, leur attribution à un palier de gouvernement plutôt qu'à l'autre risque d'être importante.

Économies d'échelle — Il se peut que l'échelle à laquelle la production d'un bien ou d'un service devient économique soit importante par rapport au marché desservi, ce qui empêche la concurrence. Une production laissée entièrement au secteur privé risque alors de se traduire par un niveau de prestation trop bas pour être efficient, ainsi que par des profits positifs. Là encore, l'État peut décider de fournir lui-même le produit ou le service dans le but d'atteindre un niveau de production plus efficient. Il peut aussi réglementer la production privée du bien ou du service en fixant les prix ou les taux de rendement permis. (Ou, comme le préconiseraient certains économistes, il pourrait ne rien faire du tout.) Un facteur qui vient compliquer les choses est que, en présence de rendements d'échelle croissants, une production efficiente oblige à fonctionner à perte. Il faut donc trouver des recettes pour venir en aide à de telles industries si l'on veut atteindre l'efficience économique complète.

Sous-emploi des ressources — Certains marchés peuvent présenter des problèmes de coordination en raison desquels certaines ressources restent inutilisées. C'est le cas, notamment, des marchés du travail, du logement et des capitaux. D'après certains travaux théoriques, il existe sur ces marchés des sources systématiques d'inefficience qu'une intervention de l'État peut, en principe, corriger (par exemple, des effets externes de recherche sur les marchés du travail et du logement; voir, par exemple, Diamond [1981]). Il peut également exister des pénuries globales de certains types de facteurs ou de biens. Le marché du travail peut également fonctionner plus efficacement grâce à des mesures microéconomiques qui lui sont spécifiquement destinées. C'est le cas, notamment, de l'assurance-chômage. Les mesures macroéconomiques peuvent également être envisagées comme des instruments de coordination de l'offre et de la demande globales de biens et de facteurs.

Imperfections du marché en situation d'incertitude — Une allocation entièrement efficiente des ressources nécessite un arbitrage et une diversification du risque aussi poussés que possible. Or, cette situation ne se produit pas toujours, et ce pour diverses raisons. Premièrement, il se peut que les marchés soient tout simplement trop étroits pour certains types de risques, compte tenu des coûts de transaction. Deuxièmement, une grande partie du risque peut être attribuable à l'incertitude qui entoure le comportement de l'État lui-même. Ce type de risque ne se prête probablement pas à une diversification complète. Il constitue aussi peut-être l'une des raisons d'être de régimes comme l'assurance-chômage. Étant donné que l'État peut être lui-même à l'origine du risque de chômage, ce risque peut ne pas être assurable sur le marché privé. Enfin, il peut arriver que les marchés à risque fonctionnent de manière imparfaite en raison des problèmes d'information abordés ci-après.

Asymétrie de l'information — On reconnaît largement maintenant que bon nombre de marchés sont caractérisés par ce qu'on appelle des problèmes d'*information asymétrique*, ce qui veut dire que l'information est meilleure d'un côté du marché que de l'autre. Pour cette raison, les ressources ne sont pas attribuées de la façon la plus efficiente possible. Les deux exemples les plus courants de cette situation sont le *risque moral* et l'*antisélection*; c'est sur le marché de l'assurance qu'ils ont été analysés de la manière la plus approfondie. Cependant, ils s'appliquent à

toutes sortes de marchés, y compris les marchés du travail et des capitaux. On parle de risque moral, essentiellement, lorsqu'un côté du marché peut prendre des mesures qui influent sur le résultat, mais qui ne peuvent être observées par l'autre côté. Il se peut bien qu'une quantité non optimale de mesures de ce genre interviennent dans les résultats du marché. L'antisélection survient lorsque les participants au marché, d'un côté de celui-ci, diffèrent par une caractéristique donnée et que les différences ne sont pas perceptibles pour l'autre côté. De tels marchés sont réputés produire des résultats inefficients et même, dans certains cas, empêcher l'obtention d'un équilibre. Un grand nombre d'études ont été consacrées aux défaillances du marché résultant de l'antisélection et du risque moral. Elles ne permettent cependant pas d'établir s'il est possible d'éviter ce genre de défaillance du marché par une intervention de l'État. Par exemple, le secteur public risque de faire face exactement aux mêmes types de problèmes que le secteur privé sur le plan de l'information. Il se peut donc que l'État ne soit pas en mesure d'améliorer la solution du marché dans des domaines comme la santé et l'assurance-chômage, du moins du point de vue de l'efficience. Nous devons trouver d'autres raisons pour justifier une intervention de l'État dans ces domaines. Les raisons les plus probables concernent l'équité, abordée dans les deux derniers alinéas.

Inégalité des revenus — Même si les marchés répartissaient les ressources de manière parfaitement efficiente, le résultat pourrait ne pas être jugé optimal s'il donnait lieu à des allocations inégales. L'État pourrait donc choisir d'intervenir pour redistribuer les ressources de façon plus équitable. Dans les deux dernières catégories, l'équité est abordée sous deux angles connexes. Un premier indicateur d'inégalité réside simplement dans les différences de revenu observées entre les ménages, sous l'effet du marché. Ces différences peuvent être attribuables à des sources diverses, notamment les capacités, les héritages, le capital humain accumulé, les efforts déployés et la chance pure et simple. La quasi-totalité des gouvernements appliquent des politiques de transfert et d'imposition qui visent à redistribuer le revenu des ménages les mieux nantis aux plus défavorisés. Cependant, il y a des limites à l'efficacité de la redistribution en fonction du revenu pour assurer l'équité. Il y a deux raisons fondamentales à cela. La première réside dans le fait que le revenu n'est pas toujours un indicateur très approprié du bien-être, en particulier parce qu'il ne tient pas compte des différences entre ménages sur le plan, par exemple, des loisirs et de la production. La deuxième tient au fait que, pour une famille donnée, le revenu est un concept endogène. Une personne peut modifier son revenu en changeant son comportement, ce qui donne lieu à une perte d'efficience. Les études sur les finances publiques font valoir de façon tout à fait convaincante que la redistribution possible grâce aux instruments fondés uniquement sur le revenu risque d'avoir une portée assez limitée (voir Mirrlees [1971], Roberts [1984] et Tuomala [1990]).

Assurance sociale — Il existe toutefois d'autres arguments en faveur de la redistribution; ils sont liés aux considérations exposées précédemment, mais tiennent compte de l'utilité possible d'autres types d'instruments. Les travaux consacrés à la taxation redistributive des revenus ont tendance à faire ressortir, parmi les sources d'inégalité, les différences de capacité de revenu. Bien d'autres caractéristiques sont également susceptibles de donner lieu à des différences sur le plan de l'utilité et peuvent être utilisées (et le sont dans la pratique) comme base de redistribution. C'est le cas, notamment, de la santé et des caractéristiques physiques, de l'emploi, du lieu de résidence et de la date de naissance. La redistribution fondée sur ces caractéristiques est parfois appelée *assurance sociale* et ce, pour la raison décrite ci-après. Ces caractéristiques sont en grande partie le fruit du hasard. Si une personne pouvait souscrire une assurance contre la malchance (sur le plan de ces caractéristiques), elle le ferait sûrement. Cependant, il est manifestement impossible de le faire sur le marché ordinaire de l'assurance. On peut souscrire une assurance uniquement avant que le risque assuré ne se matérialise et, dans ce cas, cela se produit à la naissance. Par conséquent, les citoyens ne peuvent être « assurés » qu'après coup par le secteur public. L'argument conceptuel du « voile de l'ignorance » – qui consiste à prétendre ne pas savoir quelles seront les caractéristiques d'une personne et à se demander quel type d'assurance une personne serait prête à souscrire – sert souvent de justification normative pour « dédommager » les personnes moins bien dotées à la naissance. On pourrait invoquer cet argument pour justifier l'assurance-maladie, l'assurance-chômage, l'aide aux personnes handicapées et les transferts intergénérations en faveur des cohortes malchanceuses, par exemple. Dans chacun de ces cas, la redistribution ne porte pas tout à fait sur le revenu. Selon l'acuité avec laquelle l'État est en mesure d'observer les caractéristiques sous-jacentes, la perte d'efficience susceptible d'être induite au niveau du comportement peut être plus ou moins marquée.

Il faut bien voir que certaines de ces fonctions impliquent un accroissement de la taille du « gâteau » économique et d'autres, une redistribution des parts de gâteau. Bien que les deux rôles de l'État soient rarement séparables, il est commode, sur le plan conceptuel, de considérer le premier comme relevant de l'*efficience* et le second comme ressortissant à l'*équité*. Le premier consiste à exploiter les possibilités de gains de l'échange que, pour une raison quelconque, le secteur privé n'a pas été en mesure d'épuiser; le deuxième

consiste en la répartition des gains. Les tenants du minimalisme, y compris bon nombre de théoriciens du choix public (par exemple, James Buchanan) font ressortir presque uniquement le rôle de l'État en matière d'efficience[1]. Autrement dit, ils perçoivent l'État comme un instrument permettant de réaliser collectivement des gains d'arbitrage que le marché n'est pas en mesure d'exploiter pleinement (notamment en raison des biens publics et des effets externes). Ils n'abordent pas la question de la distribution des gains réalisés par le biais d'une action collective, et ce, même s'ils peuvent être importants. Même dans une conception minimaliste où la seule fonction de l'État consiste à protéger la propriété privée, les gains collectifs peuvent être appréciables. La question de leur répartition ne peut être évitée. Il s'agit là du « rôle d'équité » de l'État.

On pourrait également attribuer un troisième rôle à l'État, soit une fonction de *stabilisation*, à partir des rôles d'efficience et d'équité, quoique, là encore, les trois rôles soient interreliés. Une bonne partie de notre exposé met l'accent sur les fonctions d'efficience et d'équité de l'État, même si la stabilisation est sans aucun doute également importante dans le cadre du débat constitutionnel. Plusieurs questions entrent en ligne de compte, mais nous ne ferons que les mentionner ici, en laissant à d'autres le soin de les analyser. La question la plus importante peut-être est la nature de l'union monétaire qui devrait exister au sein de la fédération. Le Canada peut constituer ou non une zone monétaire optimale. Si tel n'est pas le cas, mais qu'une monnaie unique doive être utilisée pour d'autres raisons, la politique monétaire doit nécessairement représenter un compromis entre les divers intérêts régionaux. Pour parvenir à ce compromis, il peut être utile de veiller à ce que les intérêts régionaux soient pris en considération dans l'élaboration de la politique monétaire par la banque centrale. Une autre question est celle de la mesure dans laquelle l'énorme dette fédérale est une conséquence du partage actuel des pouvoirs et compromet la capacité d'élaborer une politique de stabilisation au niveau fédéral. La capacité du gouvernement fédéral d'élaborer une politique budgétaire efficace est elle-même tributaire du degré de centralisation des pouvoirs financiers – et en particulier, on peut le présumer, des taxes et des transferts. Les mesures budgétaires provinciales sont devenues de plus en plus importantes à mesure que le système budgétaire se décentralisait durant l'après-guerre. Malheureusement, il ne semble guère y avoir de coordination entre les politiques budgétaires fédérale et provinciales, et il se peut même qu'elles aillent à l'encontre les unes des autres. On peut résoudre une partie de ce problème en mettant sur pied un processus consultatif comme celui qui a été intégré à l'Accord du lac Meech. Ainsi que nous l'avons indiqué, ces questions sont toutes importantes lorsqu'on veut évaluer la portée souhaitable de la décentralisation dans la fédération. Malheureusement, nous devons laisser à d'autres le soin d'examiner cette question.

Une caractéristique fondamentale de la recherche de l'efficience et de l'équité – et cela traduit leur interdépendance – réside dans l'arbitrage nécessaire entre les deux objectifs. Le processus de redistribution de la richesse en faveur des pauvres ne peut s'accompagner que d'une certaine réduction de la production, l'importance de la réduction étant fonction de l'ampleur de la redistribution. Cela est dû aux effets négatifs de la redistribution sur les incitations (tant pour les donateurs que pour les bénéficiaires). La question de savoir dans quelle mesure le régime fiscal doit être redistributif, compte tenu de cet arbitrage, a fait l'objet de nombreuses recherches économiques. L'analyse peut s'avérer très complexe du point de vue technique. Au risque de simplifier quelque peu les choses, on peut dire que l'un des renseignements qualitatifs importants de ces recherches est que la dose idéale de progressivité du système de transferts et d'impôts est étonnamment limitée[2]. Toute constitution devrait en tenir compte, en ce sens qu'il serait inopportun d'imposer à l'État l'obligation d'assurer une équité ou une égalité absolue.

Par ailleurs, il faut bien voir que les objectifs d'équité peuvent être poursuivis par d'autres moyens, dont certains sont aussi efficaces que les impôts et les transferts. Bon nombre des dépenses prévues dans le budget ont une certaine dimension redistributive, même si leur fonction principale est autre. C'est le cas, notamment, de l'éducation, des soins de santé et de l'assurance-santé, des services de bien-être, de l'assurance-chômage et de l'indemnisation des accidents du travail. En fait, compte tenu de la mesure restreinte dans laquelle les impôts permettent ou opèrent une redistribution, on pourrait dire que les dépenses publiques sont, d'abord et avant tout, des instruments de redistribution massive. Il est essentiel de se rendre compte de l'ampleur de la redistribution inhérente aux activités de l'État lorsqu'on élabore une constitution fédérale, mais nous y reviendrons plus loin.

Les principes économiques sur lesquels repose le partage des pouvoirs reviennent en fin de compte à concevoir les rôles de l'État en matière d'efficience et d'équité dans un contexte fédéral. Auparavant, toutefois, il convient de se replacer dans le contexte canadien, en présentant quelques-unes des caractéristiques de la fédération canadienne.

3 Contexte institutionnel, politique et factuel

Dans ce chapitre, nous décrivons de façon relativement générale l'évolution du contexte institutionnel au sein de la fédération canadienne au cours des dernières années. Nous avons divisé notre exposé en trois parties interreliées. La première porte principalement sur les relations financières, en traitant notamment des modifications relatives apportées aux responsabilités en matière de dépenses et de recettes, ainsi que du rôle relatif des transferts fédéraux aux provinces et des impôts prélevés par les deux paliers de gouvernement. La deuxième partie décrit principalement les mesures constitutionnelles qui auront une incidence sur les relations financières fédérales-provinciales. Elle met l'accent sur les modifications apportées par le passé à la constitution et sur les nouvelles interprétations de celle-ci par les tribunaux. La perspective de modifications ultérieures a été reportée à un autre chapitre. Dans la dernière partie, nous décrivons quelques-unes des initiatives fédérales portant sur le fond, qui ont une incidence sur les relations financières fédérales-provinciales. Les trois parties ont un caractère surtout descriptif, mais nous essaierons de signaler quelques-unes des répercussions des divers changements qui se sont produits, répercussions qui seront étudiées de manière beaucoup plus approfondie par la suite.

Relations financières fédérales-provinciales

Cette section fournit des données de base sur l'évolution des relations financières entre le gouvernement fédéral et les provinces au cours des 30 dernières années, y compris les modifications des responsabilités en matière de recettes et de dépenses, le rôle des transferts fédéraux-provinciaux et l'occupation de l'« espace fiscal » correspondant aux transferts.

Les tableaux 3-1 et 3-2 présentent les dépenses de programmes fédérales et provinciales en pourcentage du PIB, pour la période 1961-1988. Le tableau 3-1 indique que les dépenses fédérales totales sont passées de 15,9 % du PIB en moyenne, entre 1961-1964, à 22,3 % entre 1985-1988. Cette croissance est attribuable à une augmentation des frais de service de la dette et des paiements de transfert, qui ont plus que compensé une diminution (par rapport au PIB) des dépenses en biens et services. Comme le montre le tableau 3-1, les frais de service de la dette sont restés relativement stables autour de 1,9 % du PIB entre 1961-1964, mais ils ont augmenté considérablement ces 15 dernières années, pour atteindre 5,2 % en moyenne à la fin des années 80. Le montant total des transferts fédéraux (colonnes 1 à 3) est passé de 8,1 % entre 1961-1964 à 12,6 % entre 1985-1988. La colonne 3 présente un intérêt particulier, étant donné qu'elle indique une évolution tendancielle positive des transferts aux provinces et aux municipalités. Ces transferts sont passés de 2,5 % en moyenne, au cours de la première moitié des années 60, à 4,2 % pendant la deuxième moitié des années 80. Une partie importante de cette augmentation est attribuable aux transferts effectués au titre des soins de santé, de l'éducation et du bien-être social .

Le tableau 3-2 présente les dépenses provinciales en pourcentage du PIB. Il indique que les dépenses provinciales totales (à l'exclusion des dépenses municipales) ont connu une augmentation beaucoup plus forte que les dépenses fédérales. En effet, les dépenses provinciales sont passées de 8,7 % du PIB, en moyenne, au début des années 60 à 20,3 % à la fin des années 80. Cette augmentation est le fait de toutes les grandes catégories de dépenses, y compris les achats de biens et services (qui englobent les dépenses associées à l'éducation et au bien-être social). La hausse des transferts aux municipalités (colonne 3) est renforcée par les contributions provinciales aux municipalités, pour les hôpitaux. Alors que le tableau 3-2 ne fait état que des dépenses provinciales, le tableau 3-3 fournit les mêmes données après incorporation des dépenses locales. On remarque des tendances semblables. Les dépenses provinciales-municipales combinées sont passées de 16 % du PIB en moyenne, au début des années 60, à près de 30 % à la fin des années 80. Ces dépenses sont nettement plus élevées que les dépenses fédérales.

Les tableaux 3-4 et 3-5 font état des recettes fédérales et provinciales en pourcentage du PIB. Le tableau 3-4 montre que les recettes fédérales totales sont passées, au cours des 30 dernières années, de 15,5 % en moyenne, entre 1960-1965, à 18,3 % du PIB entre 1986-1990. Comme l'indique la première colonne, l'augmentation des recettes fédérales est attribuable principalement à la progression de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui est passé de 4,7 % en moyenne, pendant la première moitié des années 60, à 8,3 % durant la deuxième moitié des années 80. L'augmentation de l'impôt sur le revenu des particuliers a été compensée

Tableau 3-1

Dépenses fédérales en pourcentage du PIB, 1961-1988

	Transferts aux :					
	Particuliers (1)	Entreprises (2)	Autres paliers de gouvernement (3)	Biens et services (4)	Service de la dette (5)	Total (6)
1961	4,9	0,9	2,8	6,3	1,9	16,9
1962	4,8	1,0	2,6	6,1	1,9	16,3
1963	4,5	1,1	2,5	5,5	2,0	15,5
1964	4,3	1,1	2,4	5,3	1,9	15,0
1965	4,0	1,0	2,5	4,9	1,8	14,3
1966	3,9	1,2	2,6	5,1	1,8	14,5
1967	4,2	1,2	2,9	5,2	1,8	15,3
1968	4,4	1,1	3,1	5,2	1,9	15,6
1969	4,3	1,1	3,3	5,1	1,9	15,7
1970	4,6	1,1	3,8	5,1	2,1	16,6
1971	4,8	1,0	4,4	5,1	2,0	17,4
1972	5,7	1,0	4,2	5,0	2,1	17,9
1973	5,5	1,0	3,8	4,7	2,0	17,0
1974	5,7	1,8	4,1	4,8	1,9	18,3
1975	6,2	2,4	4,5	4,9	2,2	20,2
1976	5,8	1,7	4,3	4,9	2,3	19,1
1977	6,0	1,6	4,6	5,1	2,3	19,7
1978	6,1	1,7	4,5	5,0	2,7	19,8
1979	5,3	1,7	4,3	4,6	2,9	18,8
1980	5,3	2,3	4,1	4,5	3,2	19,5
1981	5,2	2,4	4,0	4,6	3,9	20,1
1982	6,5	2,5	4,2	5,0	4,5	22,7
1983	6,9	2,6	4,3	4,8	4,3	23,0
1984	6,7	2,8	4,5	4,8	4,7	23,4
1985	6,6	2,3	4,5	4,9	5,2	23,5
1986	6,6	1,8	4,2	4,7	5,2	22,5
1987	6,3	2,0	4,1	4,4	5,0	21,8
1988	6,0	1,7	4,1	4,2	5,3	21,3
Moyennes sur cinq ans						
1961-1964	4,6	1,0	2,5	5,8	1,9	15,9
1965-1969	4,2	1,1	2,9	5,1	1,8	15,1
1970-1974	5,3	1,2	4,1	4,9	2,0	17,4
1975-1979	5,9	1,8	4,4	4,9	2,5	19,5
1980-1984	6,1	2,5	4,2	4,7	4,1	21,7
1985-1988	6,4	2,0	4,2	4,6	5,2	22,3

Source Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données des Comptes nationaux.

par une diminution de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui a été ramené de 3,1 %, entre 1960-1965, à 1,9 % entre 1986-1990, mais les impôts directs du gouvernement fédéral ont quand même augmenté par rapport au PIB. Les colonnes 3 et 4 montrent que les impôts indirects prélevés par le gouvernement fédéral (taxes de vente et d'accise) ont diminué en pourcentage du PIB. Cependant, la situation a commencé à changer durant les années 80, et les impôts indirects augmenteront vraisemblablement grâce à l'adoption de la TPS. Autre constatation intéressante, le tableau montre que la composition des impôts fédéraux (directs et indirects) a évolué en faveur des impôts directs. Une dernière observation s'impose dans le cas du tableau 3-4 : l'augmentation des recettes fédérales a été presque entièrement compensée par

Tableau 3-2

Dépenses provinciales en pourcentage du PIB, 1961-1988

	Transferts aux :					
	Particuliers (1)	Entreprises (2)	Autres paliers de gouvernement (3)	Biens et services (4)	Service de la dette (5)	Total (6)
1961	1,6	0,1	3,7	2,6	0,4	8,3
1962	1,7	0,1	4,1	2,4	0,4	8,7
1963	1,6	0,1	4,1	2,5	0,4	8,8
1964	1,7	0,1	4,3	2,5	0,5	9,0
1965	1,8	0,2	4,5	2,6	0,5	9,5
1966	1,8	0,2	4,7	2,9	0,5	10,2
1967	2,4	0,2	5,1	3,4	0,6	11,6
1968	2,7	0,2	5,2	3,7	0,6	12,4
1969	2,8	0,2	5,3	3,7	0,8	12,8
1970	2,9	0,2	6,1	4,7	0,9	14,7
1971	3,2	0,3	6,2	4,9	0,9	15,5
1972	3,0	0,3	6,3	4,9	1,0	15,5
1973	2,8	0,4	5,9	4,8	1,1	15,0
1974	2,9	0,5	6,0	5,0	1,0	15,4
1975	3,2	0,6	6,6	5,6	1,1	17,0
1976	3,3	0,6	6,4	5,5	1,2	17,0
1977	3,4	0,7	6,9	5,8	1,2	18,0
1978	3,4	0,6	6,5	5,8	1,4	17,8
1979	3,4	0,8	6,6	5,8	1,4	18,0
1980	3,5	0,8	6,3	6,1	1,6	18,3
1981	3,5	0,8	6,3	6,1	1,7	18,5
1982	3,9	1,0	7,1	6,7	2,1	20,7
1983	4,0	1,2	7,0	6,8	2,2	21,3
1984	3,9	1,1	6,6	6,3	2,4	20,4
1985	3,9	1,1	6,6	6,3	2,5	20,5
1986	4,0	1,2	6,6	6,3	2,6	20,8
1987	4,0	1,0	6,4	6,2	2,6	20,2
1988	3,9	1,0	6,2	6,1	2,5	19,7
Moyennes sur cinq ans						
1961-1964	1,6	0,1	4,1	2,5	0,4	8,7
1965-1969	2,3	0,2	5,0	3,3	0,6	11,3
1970-1974	3,0	0,3	6,1	4,8	1,0	15,2
1975-1979	3,3	0,6	6,6	5,7	1,3	17,5
1980-1984	3,8	1,0	6,7	6,4	2,0	19,8
1985-1988	4,0	1,1	6,4	6,2	2,6	20,3

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données des Comptes nationaux.

l'accroissement des transferts fédéraux aux provinces. Par conséquent, les recettes fédérales « nettes » n'ont que très légèrement augmenté (d'environ 1 %) par rapport au PIB au cours des 30 dernières années.

Le tableau 3-5 présente les recettes provinciales (là encore, sans incorporation des recettes municipales). Tout comme leurs dépenses, les recettes des provinces ont augmenté rapidement, passant de 9,9 % du PIB entre 1960-1965 à 20,2 % entre 1986-1990. Comme dans le cas des recettes fédérales, le principal facteur à l'origine de l'augmentation provinciale est l'impôt sur le revenu des particuliers. Alors que cet impôt, au niveau provincial, ne représentait que 0,7 % du PIB en moyenne au début des années 60, il

Tableau 3-3

Dépenses provinciales-municipales consolidées, en pourcentage du PIB, 1961-1988

	Transferts aux :					
	Particuliers (1)	Entreprises (2)	Autres paliers de gouvernement (3)	Biens et services (4)	Service de la dette (5)	Total (6)
1961	1,8	0,2	3,7	8,7	1,0	15,4
1962	1,8	0,2	4,1	8,7	1,0	15,9
1963	1,8	0,2	4,1	9,0	1,0	16,3
1964	1,8	0,2	4,3	9,2	1,1	16,5
1965	1,9	0,2	4,5	9,4	1,1	17,2
1966	2,0	0,3	4,7	9,9	1,1	18,0
1967	2,5	0,2	5,1	10,9	1,2	20,0
1968	2,9	0,2	5,2	11,6	1,3	21,3
1969	3,0	0,3	5,3	12,0	1,4	22,0
1970	3,2	0,3	6,1	13,3	1,6	24,5
1971	3,5	0,4	6,2	13,6	1,7	25,5
1972	3,2	0,4	6,3	13,6	1,7	25,3
1973	3,0	0,5	5,9	13,2	1,8	24,4
1974	3,1	0,6	6,0	13,3	1,6	24,6
1975	3,3	0,7	6,6	14,5	1,7	26,7
1976	3,5	0,7	6,4	14,4	1,8	26,9
1977	3,6	0,8	6,9	14,8	1,9	28,0
1978	3,6	0,7	6,5	14,6	2,1	27,6
1979	3,5	0,9	6,6	14,3	2,1	27,4
1980	3,7	0,9	6,3	14,6	2,2	27,8
1981	3,7	0,9	6,3	14,7	2,4	28,0
1982	4,1	1,1	7,1	15,9	2,8	31,1
1983	4,2	1,3	7,0	16,0	3,0	31,6
1984	4,1	1,2	6,6	15,2	3,1	30,4
1985	4,1	1,3	6,6	15,1	3,3	30,3
1986	4,2	1,4	6,6	15,1	3,3	30,6
1987	4,2	1,1	6,4	14,7	3,3	29,7
1988	4,1	1,1	6,2	14,3	3,1	28,8
Moyennes sur cinq ans						
1961-1964	1,8	0,2	4,1	8,9	1,0	16,0
1965-1969	2,5	0,3	5,0	10,7	1,2	19,7
1970-1974	3,2	0,4	6,1	13,4	1,7	24,8
1975-1979	3,5	0,7	6,6	14,5	1,9	27,3
1980-1984	4,0	1,1	6,7	15,3	2,7	29,8
1985-1988	4,1	1,2	6,4	14,8	3,2	29,9

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données des Comptes nationaux.

atteignait 5,2 % du PIB à la fin des années 80. L'impôt sur les bénéfices des sociétés a augmenté graduellement, passant de 0,7 % en 1960 à 1 % en 1990. Les impôts indirects totaux (colonnes 3 et 4) sont passés de 2,4 % en moyenne entre 1960-1965 à 3,9 % entre 1986-1990. Tout comme au palier fédéral, l'augmentation rapide des recettes fiscales tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers a accru l'importance relative des impôts directs. La cinquième colonne indique que l'ensemble des transferts fédéraux aux provinces a également augmenté, passant de 2,5 % en moyenne entre 1960-1965 à 3,9 % entre 1986-1990. Cependant, une observation importante s'impose en ce qui a trait au partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces; en effet, la proportion des recettes provinciales provenant des

Tableau 3-4

Recettes fédérales en pourcentage du PIB, 1960-1990

	Impôt direct des particuliers (1)	Impôt direct des sociétés (2)	Taxe de vente générale (3)	Autres impôts indirects (4)	Autres recettes (5)	Recettes totales (6)
1960	4,9	3,5	2,5	3,3	1,8	16,0
1961	5,0	3,2	2,6	3,3	1,7	15,8
1962	4,5	2,9	2,5	3,4	1,7	15,0
1963	4,5	2,9	2,7	3,1	1,7	14,9
1964	4,9	3,2	3,0	2,9	1,8	15,8
1965	4,6	3,1	3,3	3,0	1,7	15,6
1966	4,7	2,7	3,2	2,9	1,6	15,2
1967	5,3	2,6	3,1	2,8	1,8	15,6
1968	5,7	2,9	2,8	2,6	2,0	16,1
1969	6,7	3,4	2,8	2,5	2,2	17,6
1970	7,2	2,7	2,6	2,4	2,3	17,1
1971	7,4	2,5	2,7	2,5	2,4	17,5
1972	7,7	2,7	2,8	2,4	2,6	18,1
1973	7,2	2,9	2,8	2,2	3,1	18,2
1974	7,7	3,2	2,5	2,0	4,4	19,8
1975	7,4	3,4	2,0	2,1	4,0	18,9
1976	7,5	2,7	2,0	2,1	3,7	17,9
1977	6,2	2,7	2,0	2,0	3,5	16,4
1978	6,1	2,3	2,0	2,0	3,7	16,1
1979	6,5	2,5	1,7	1,8	3,9	16,4
1980	6,9	2,6	1,8	1,7	4,4	17,4
1981	7,1	2,3	1,7	1,6	6,2	18,9
1982	7,3	1,9	1,6	1,4	5,9	18,2
1983	7,2	1,8	1,6	1,5	5,4	17,6
1984	7,0	2,1	1,7	1,5	5,2	17,6
1985	7,3	1,9	2,0	1,6	4,6	17,4
1986	7,8	2,0	2,4	1,8	3,9	17,8
1987	8,6	2,0	2,4	2,0	3,8	18,7
1988	8,0	1,9	2,6	1,8	3,9	18,1
1989	8,4	1,9	2,6	1,9	3,5	18,2
1990	8,9	1,8	2,4	2,2	3,4	18,7
Moyennes sur cinq ans						
1960-1965	4,7	3,1	2,8	3,2	1,7	15,5
1966-1970	5,9	2,9	2,9	2,6	2,0	16,3
1971-1975	7,5	2,9	2,6	2,2	3,3	18,5
1976-1980	6,6	2,6	1,9	1,9	3,8	16,8
1981-1985	7,2	2,0	1,7	1,5	5,5	17,9
1986-1990	8,3	1,9	2,5	1,9	3,7	18,3

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

transferts fédéraux a diminué. Les transferts fédéraux représentaient en moyenne (3,5 %/9,9 %) = 39,3 % des recettes provinciales totales au début des années 60, mais (6,3 %/20,2 %) = 31,2 % à la fin des années 80. Cette situation donne lieu à une érosion potentielle de l'influence fédérale, phénomène dont les répercussions sont abordées ci-après.

Le tableau 3-6 met en relief un certain nombre de tendances révélatrices en ce qui concerne les responsabilités relatives en matière de dépenses et de recettes, en présentant des rapports ou ratios entre les activités fédérales et les activités provinciales (une fois de plus, les activités provinciales ne comprennent pas les activités municipales). Les

Tableau 3-5

Recettes provinciales en pourcentage du PIB, 1960-1990

	Impôt direct des particuliers (1)	Impôt direct des sociétés (2)	Taxe de vente générale (3)	Autres impôts indirects (4)	Transferts (5)	Autres recettes (6)	Recettes totales (7)
1960	0,2	0,7	0,5	1,2	2,5	3,3	8,4
1961	0,2	0,7	0,9	1,2	2,8	3,5	9,2
1962	0,8	0,9	1,2	1,2	2,5	3,4	10,0
1963	0,8	0,9	1,2	1,3	2,3	3,5	10,0
1964	1,0	0,9	1,4	1,3	2,4	3,5	10,5
1965	1,5	0,9	1,4	1,4	2,3	3,7	11,2
1966	1,8	0,8	1,6	1,4	2,4	3,6	11,6
1967	2,1	0,9	1,8	1,4	3,1	3,7	12,9
1968	2,3	0,9	1,9	1,6	3,1	4,1	13,8
1969	2,6	1,0	2,0	1,6	3,3	4,5	15,0
1970	3,1	0,9	2,0	1,6	4,1	4,8	16,4
1971	3,0	0,8	2,1	1,6	4,4	4,8	16,7
1972	3,3	0,9	2,1	1,5	4,2	4,8	16,9
1973	3,4	0,9	2,4	1,4	4,0	4,9	17,0
1974	3,7	1,2	2,4	1,4	4,3	5,3	18,3
1975	3,7	1,2	2,1	1,3	4,6	5,5	18,5
1976	3,9	1,1	2,3	1,2	4,7	5,8	18,9
1977	4,3	1,0	2,3	1,1	4,4	6,4	19,5
1978	4,5	1,1	1,9	1,1	4,4	7,0	20,0
1979	4,2	1,1	2,1	1,0	4,4	7,1	19,9
1980	4,3	1,2	2,0	1,0	4,2	7,0	19,7
1981	4,6	1,0	2,0	1,1	4,1	6,9	19,9
1982	5,1	0,6	2,1	1,3	4,2	7,5	20,7
1983	4,7	0,7	2,2	1,3	4,6	7,2	20,8
1984	4,4	0,8	2,3	1,2	4,5	7,2	20,5
1985	4,6	0,8	2,5	1,2	4,3	7,0	20,4
1986	4,9	0,8	2,6	1,2	4,1	6,3	19,9
1987	5,2	0,9	2,6	1,2	4,1	6,4	20,4
1988	5,2	1,0	2,7	1,2	4,0	6,3	20,4
1989	5,3	1,0	2,8	1,2	3,9	6,2	20,4
1990	5,4	1,0	2,7	1,2	3,5	6,3	20,1
Moyennes sur cinq ans							
1960-1965	0,7	0,8	1,1	1,3	2,5	3,5	9,9
1966-1970	2,4	0,9	1,9	1,5	3,2	4,1	14,0
1971-1975	3,5	1,0	2,2	1,4	4,3	5,1	17,5
1976-1980	4,3	1,1	2,1	1,1	4,4	6,7	19,6
1981-1985	4,7	0,8	2,2	1,2	4,4	7,2	20,5
1986-1990	5,2	1,0	2,7	1,2	3,9	6,3	20,2

SOURCE Données du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

colonnes 1 et 2 renferment des données sur les dépenses. La première colonne montre que le rapport des dépenses fédérales totales aux dépenses provinciales totales a été ramené de 1,83 en moyenne au début des années 60 à 1,10 à la fin des années 80, ce qui indique que les dépenses provinciales ont augmenté plus rapidement que les dépenses fédérales. La colonne 2 présente le même ratio, cette fois après exclusion, dans les dépenses fédérales, de la partie transférée aux provinces. Le rapport passe alors de 1,54 en moyenne au début des années 60 à 0,89 à la fin des années 80; les dépenses fédérales représentaient en moyenne moins de 90 % des dépenses provinciales dans les années 70 et 80.

Tableau 3-6

Rapport entre les niveaux d'activité fédéraux et provinciaux, 1961-1990

	Dépenses (transferts inclus) (1)	Dépenses (transferts exclus) (2)	Biens et services (3)	Recettes (transferts exclus) (4)	Recettes (transferts inclus) (5)	Impôts directs (6)	Impôts indirects (7)
1961	2,03	1,69	2,48	2,46	1,41	9,51	6,17
1962	1,88	1,59	2,53	2,01	1,25	4,39	4,73
1963	1,75	1,49	2,16	1,95	1,26	4,42	4,56
1964	1,66	1,39	2,07	1,95	1,27	4,37	4,07
1965	1,51	1,27	1,89	1,77	1,19	3,24	4,15
1966	1,43	1,19	1,74	1,65	1,10	2,86	3,61
1967	1,32	1,05	1,52	1,58	0,97	2,66	2,99
1968	1,25	1,01	1,40	1,49	0,94	2,70	2,71
1969	1,22	0,97	1,37	1,50	0,95	2,81	2,44
1970	1,13	0,86	1,09	1,39	0,80	2,51	2,33
1971	1,12	0,83	1,05	1,43	0,78	2,56	2,36
1972	1,15	0,89	1,01	1,43	0,83	2,45	2,27
1973	1,14	0,87	0,99	1,39	0,84	2,31	2,02
1974	1,19	0,91	0,95	1,42	0,85	2,21	1,73
1975	1,19	0,92	0,87	1,36	0,77	2,17	1,76
1976	1,12	0,85	0,89	1,26	0,70	2,05	1,62
1977	1,09	0,85	0,8[illegible]	1,09	0,62	1,67	1,66
1978	1,12	0,87	0,86	1,03	0,59	1,51	1,95
1979	1,05	0,80	0,79	1,06	0,61	1,70	1,57
1980	1,06	0,84	0,74	1,12	0,67	1,73	1,63
1981	1,08	0,86	0,75	1,21	0,75	1,65	1,59
1982	1,10	0,89	0,76	1,10	0,67	1,62	1,37
1983	1,08	0,86	0,71	1,09	0,62	1,66	1,32
1984	1,15	0,93	0,75	1,10	0,64	1,73	1,34
1985	1,15	0,94	0,78	1,08	0,64	1,68	1,39
1986	1,08	0,88	0,74	1,13	0,69	1,72	1,53
1987	1,08	0,88	0,70	1,15	0,71	1,73	1,58
1988	1,08	0,88	0,69	1,11	0,69	1,61	1,52
1989	..	..	..	1,11	0,70	1,63	1,52
1990	..	..	..	1,13	0,76	1,68	1,59
Moyennes sur cinq ans							
1961-1964	1,83	1,54	2,31	2,09	1,30	5,67	4,88
1965-1969	1,35	1,10	1,58	1,60	1,03	2,85	3,18
1970-1974	1,15	0,87	1,02	1,41	0,82	2,41	2,14
1975-1979	1,11	0,86	0,86	1,16	0,66	1,82	1,71
1980-1984	1,09	0,87	0,74	1,12	0,67	1,68	1,45
à compter de 1985	1,10	0,89	0,73	1,12	0,70	1,67	1,52

NOTE Colonne 1 : dépenses fédérales, transferts aux provinces inclus/dépenses provinciales.
Colonne 2 : dépenses fédérales, transferts aux provinces exclus/dépenses provinciales.
Colonne 4 : recettes fédérales/recettes provinciales, transferts exclus.
Colonne 5 : recettes fédérales moins transferts/recettes provinciales, transferts inclus.
Colonne 6 : rapport des impôts directs des particuliers et des sociétés perçus.
Colonne 7 : rapport des taxes de vente et d'accise perçues.
. . : chiffre non disponible.

SOURCE Tableaux 3-1 à 3-5.

Le transfert de responsabilités aux provinces est encore plus marqué dans le cas des dépenses en biens et services, comme le montre la troisième colonne. Les données les plus récentes montrent que les dépenses fédérales en biens et services représentent moins de 70 % des dépenses provinciales à cet égard. On remarque des tendances semblables sur le plan des recettes. Ainsi, la colonne 4 montre que le ratio des recettes propres (les transferts n'étant pas compris dans les recettes provinciales) a également diminué, passant de 2,09 en moyenne entre 1961-1964 à 1,12 entre 1985-1990. La colonne 5 présente les résultats d'un calcul ayant pour but de montrer ce qui se passerait si le gouvernement fédéral avait transféré aux provinces l'« espace fiscal » associé aux transferts. Dans cette colonne, les transferts aux provinces sont considérés comme des recettes provinciales plutôt que des recettes fédérales. Le ratio passe alors de 1,30 en moyenne au début des années 60 à 0,68 durant les années 80. Si les provinces avaient recueilli ces recettes par le biais de leurs propres impôts, leurs recettes seraient plus élevées que les recettes fédérales et ce, depuis 1967. Les recettes fédérales représenteraient actuellement 70 % environ des recettes provinciales, et le gouvernement fédéral exercerait une influence beaucoup moins grande sur les dépenses publiques. Les deux dernières colonnes renferment des données sur l'importance relative des impôts directs et indirects. Depuis toujours, le gouvernement fédéral domine dans les domaines de l'impôt direct (impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés) et indirect (taxes de vente et d'accise), mais cette prépondérance est de moins en moins marquée. La colonne 6 montre que le coefficient des impôts directs fédéraux aux impôts directs provinciaux est passé de 5,67 en moyenne entre 1961-1964 à 1,67 entre 1985-1990. La colonne 7 montre que le ratio des impôts indirects a lui aussi baissé considérablement, passant de 4,88 en moyenne entre 1961-1964 à 1,52 entre 1985-1990. Par conséquent, le dosage impôts directs-impôts indirects est demeuré relativement stable au fil des ans pour les deux paliers de gouvernement (encore que la TPS puisse favoriser les impôts indirects au niveau fédéral à l'avenir).

On peut tirer un certain nombre de conclusions générales intéressantes à partir des données fournies dans la présente section. Premièrement, la taille du secteur public a augmenté considérablement au cours des 30 dernières années (elle est passée de 30 à 44 % environ du PIB). Parallèlement, le tableau 3-6 montre que les responsabilités financières de l'État ont été largement décentralisées, au profit des autorités provinciales, en raison de la croissance plus rapide de leurs recettes et de leurs dépenses. Par ailleurs, l'influence du gouvernement fédéral sur les dépenses provinciales, mesurée approximativement par la proportion des dépenses provinciales résultant des transferts fédéraux, a été considérablement réduite. Le fait que les gouvernements provinciaux se fondent graduellement plus sur leurs propres sources de recettes risque d'avoir des répercussions importantes sur la capacité du gouvernement fédéral d'atteindre des objectifs nationaux, ainsi que nous le verrons plus loin.

Modifications et interprétations constitutionnelles

Les dispositions constitutionnelles existantes, ainsi que leur interprétation, pourraient très bien devenir *chose du passé* dans un avenir rapproché. Malgré tout, du point de vue économique, il convient de rappeler quelques-uns des événements récents, étant donné que certains d'entre eux ont des répercussions sur l'économie. Les principaux changements sont associés aux modifications contenues dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Avant d'aborder ces changements, il convient de résumer les principales caractéristiques de la constitution qui présentent un intérêt sur le plan des relations financières fédérales-provinciales.

Les responsabilités économiques du gouvernement fédéral et des provinces sont énoncées dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) de 1867. L'article 92 de cet acte confère aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer dans divers domaines, notamment en ce qui a trait aux questions de nature locale ou privée dans la province, aux droits de propriété et aux droits civils, aux hôpitaux, à la gestion et à la vente de terres publiques, ainsi qu'à l'administration de la justice. Les provinces jouissent également du pouvoir de recourir à la taxation directe pour se procurer des recettes aux fins de leurs activités et, chose à noter, aux fins du contrôle des institutions municipales. L'article 93 confère aux provinces une compétence exclusive dans le domaine de l'éducation, alors que l'article 95 leur accorde une responsabilité partielle dans les domaines de l'agriculture et de l'immigration, tout en précisant que les lois fédérales ont préséance en cas de conflit.

Les principales responsabilités fédérales sont énoncées à l'article 91. Le préambule fait état de pouvoirs de légiférer plutôt généraux en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, et confie aux autorités fédérales tous les domaines ne relevant pas explicitement des provinces (le pouvoir résiduel). Par ailleurs, le gouvernement fédéral assume la responsabilité explicite de la dette et de la propriété publiques, de la réglementation du commerce, de la défense, de la monnaie et des opérations bancaires, ainsi que du droit criminel, entre autres choses. Il est important de signaler que le gouvernement fédéral jouit également du pouvoir de prélever des recettes grâce à n'importe quel mode de taxation. De plus, l'article 106 lui confère le droit de puiser des fonds dans le Trésor fédéral, aux fins du « service public ». Cette disposition a été utilisée en partie pour justifier

l'exercice du pouvoir de dépenser, dont nous parlerons à nouveau ci-dessous.

Comme l'a clairement indiqué Hogg [1985], il semble évident que l'AANB avait pour but d'assurer la force et la prépondérance fiscale du gouvernement fédéral, mais qu'il prévoyait également la prestation de nombreux services au niveau provincial (ou municipal). La situation économique a toutefois évolué au fil du temps, ce qui a modifié l'équilibre entre les deux principaux paliers de gouvernement. L'acte conférait au fond des pouvoirs de taxation illimités au gouvernement fédéral, alors qu'il limitait les provinces à la taxation directe. Étant donné que, à cette époque, les impôts directs – comme l'impôt sur le revenu des particuliers – étaient peu utilisés, la principale source de recettes publiques étant les droits et taxes d'accise, en particulier les droits de douane, cela limitait énormément la capacité de recette des provinces. Au fil des ans, on s'est mis à recourir de plus en plus aux impôts directs, ce qui a renforcé la position des provinces. Par ailleurs, la constitution n'interdit pas aux provinces de prélever des taxes de vente, même si un économiste peut percevoir ces dernières comme des impôts indirects. De plus, l'une des restrictions importantes imposées au gouvernement fédéral était l'interdiction de taxer les terres ou les biens provinciaux. À cet égard, on ne peut manquer de relever le rôle des recettes provenant des ressources naturelles appartenant aux provinces, tout particulièrement les revenus gaziers et pétroliers, qui ont augmenté la capacité fiscale de certaines provinces et, du même coup, soumis les relations financières fédérales-provinciales à de graves tensions. Tous ces facteurs ont eu pour effet de renforcer la position des provinces par rapport au gouvernement fédéral. Simultanément, les secteurs de dépense relevant des provinces, notamment la santé, l'éducation et le bien-être social, ont enregistré une croissance très rapide et continuent de le faire. Pourtant, le gouvernement fédéral a été en mesure, à l'occasion, d'exercer une influence énorme sur les provinces, par le biais de son pouvoir de dépenser dans ces domaines. Par conséquent, malgré les intentions des auteurs de la constitution, les pouvoirs économiques des provinces ont augmenté au point de devenir comparables à ceux du gouvernement fédéral, comme en font foi les données présentées précédemment.

L'AANB pouvait être modifié par le biais d'une loi du Parlement britannique – en pratique sur l'avis du gouvernement du Canada. Avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, deux modifications avaient été apportées, qui ont influé grandement sur l'équilibre des pouvoirs économiques entre les deux paliers de gouvernement. Ces modification concernaient l'assurance-chômage et les pensions, deux questions généralement considérées comme relevant des provinces en vertu de la disposition de l'article 92 sur les droits de propriété et les droits civils. La modification relative à l'assurance-chômage a été apportée après que le gouvernement fédéral eut essayé d'adopter un programme en 1937. L'Ontario, opposée à ce programme, avait saisi les tribunaux pour des raisons d'ordre constitutionnel, en alléguant que la loi fédérale représentait une ingérence dans un secteur de juridiction exclusivement provinciale. Le programme fédéral imposait en fait ses propres droits (primes) aux employeurs et aux employés. Le Conseil privé avait refusé d'isoler l'aspect dépense du programme et de l'admettre en vertu du pouvoir de dépenser[1]. La *Loi constitutionnelle de 1940* apporta une modification avec l'appui de sept provinces (sur neuf) en vue d'ajouter l'assurance-chômage à la liste des secteurs de juridiction exclusivement fédérale (alinéa 91(2A)).

Le dossier des pensions subit l'influence de l'assurance-chômage. En 1950, le gouvernement fédéral jouissait de l'appui unanime des provinces pour instaurer un programme de sécurité de la vieillesse. Cependant, en se fondant sur le précédent de l'assurance-chômage, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse et la Cour suprême du Canada statuèrent que cette délégation de pouvoirs au gouvernement fédéral par les provinces n'était pas constitutionnelle. Le gouvernement fédéral, avec l'appui unanime des provinces, demanda au Parlement du Royaume-Uni d'adopter une modification constitutionnelle, en 1951, afin de conférer au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer dans le domaine des pensions de vieillesse (article 94A). Cet article fut modifié à nouveau en 1964, afin d'inclure les prestations supplémentaires, notamment dans le cas des prestations de survivants et d'invalidité accordées sans égard à l'âge. Le Régime de pensions du Canada fut créé en 1965. L'article 94A revêt un intérêt particulier dans le débat constitutionnel actuel, étant donné qu'il prévoit des pouvoirs législatifs concurrents du gouvernement fédéral et des provinces, sous réserve de la primauté de ces dernières si elles choisissent d'invoquer leurs pouvoirs. L'exercice conjoint des pouvoirs avec primauté provinciale constitue un élément important des propositions constitutionnelles de Milne [1991] et de Courchene [1991].

La *Loi constitutionnelle de 1982* est généralement considérée comme le texte ayant permis de rapatrier la constitution canadienne, bien que sans le consentement du Québec. Toutefois, cette loi renferme également diverses dispositions susceptibles d'avoir, sur les relations financières fédérales-provinciales, des répercussions importantes dont trois présentent un intérêt particulier. Il s'agit de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (partie I, articles 1-29), de l'énoncé des responsabilités fédérales en matière de péréquation et d'inégalités régionales (partie III, article 36), et de l'octroi aux provinces des compétences et du pouvoir de taxation en matière de ressources non renouvelables (article 92A).

La *Charte canadienne des droits et libertés* renferme au moins deux articles susceptibles de présenter un intérêt sur le plan du fédéralisme fiscal, soit celui traitant de la liberté de circulation (article 6) et la disposition relative aux droits à l'égalité (article 15). L'article 6 confère à tous les citoyens du Canada la liberté de se déplacer d'une province à l'autre et d'y habiter. Autrement dit, elle garantit la libre circulation de la main-d'œuvre (sous réserve de la possibilité d'enfreindre cette disposition si les taux de chômage régionaux sont supérieurs au taux national). La constitution ne prévoit pas de disposition semblable dans le cas des produits, des services et des capitaux. Autrement dit, elle ne comporte guère de garantie qui assurerait explicitement le maintien de l'union économique dans une fédération canadienne, ce qui risque de donner lieu à de nombreux obstacles à la circulation des produits et des facteurs. L'article 15 garantit l'égalité de tous devant la loi, indépendamment de toute discrimination. L'incidence de chacune de ces dispositions sur le plan de la politique économique n'a pas encore été établie par les tribunaux, mais elle risque d'être importante. Ainsi, l'article 15 pourrait contribuer à l'élaboration de normes nationales en matière d'égalité, alors que l'article 6 pourrait empêcher les provinces d'adopter des politiques d'emploi discriminatoires.

L'article portant sur les ressources non renouvelables confère essentiellement aux provinces le pouvoir de réglementer et de taxer les ressources naturelles sur leur territoire. D'une certaine façon, il ne fait que reconnaître ce qui était devenu une pratique. Cette question est importante ici parce qu'elle représente sans contredit un aspect de la fédération qui est immuable, c'est-à-dire la dévolution aux provinces de la propriété et du contrôle des ressources. On peut certainement invoquer des arguments économiques puissants en faveur de la centralisation des ressources, et bon nombre de fédérations sont organisées de cette façon. Il vaut toutefois mieux considérer la propriété provinciale des ressources comme un fait accompli historique aux fins de notre discussion.

L'article 36 de la charte, intitulé « Péréquation et inégalités régionales », renferme deux paragraphes. Il convient de les citer tous deux en entier, étant donné qu'ils ont une grande incidence sur l'exposé qui suivra.

> 1 Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :
>
> a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
>
> b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
>
> c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.
>
> 2 Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Ces deux paragraphes semblent en fait avoir deux types de répercussions possibles sur les responsabilités et obligations fédérales. Le premier reconnaît explicitement la recherche de l'égalité comme un objectif national, même si la responsabilité de l'atteindre est partagée avec les provinces. Il est important de le souligner car, comme nous l'indiquons ci-après, une bonne partie des activités gouvernementales, y compris les activités provinciales, sont axées dans une mesure appréciable sur l'égalité. Par conséquent, on pourrait considérer cet objectif comme justifiant l'ingérence fédérale dans les programmes provinciaux, par le biais de son pouvoir de dépenser. Le deuxième paragraphe impose une obligation précise au gouvernement fédéral en matière de péréquation. Si l'on appliquait ce paragraphe à la lettre, il s'ensuivrait des répercussions importantes non seulement pour le programme de péréquation, mais également pour d'autres transferts fédéraux-provinciaux importants.

L'une des composantes importantes des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux réside dans l'octroi de subventions conditionnelles par le gouvernement fédéral. Bien que l'AANB confère aux provinces le pouvoir « exclusif » de légiférer dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social, le gouvernement fédéral verse occasionnellement des subventions conditionnelles pour inciter les provinces à mettre sur pied des programmes qui répondent à des critères fédéraux précis. C'est ce qu'on appelle l'exercice du « pouvoir de dépenser » fédéral. La constitutionnalité de mesures de ce genre a été mise en doute par le passé, mais le gouvernement fédéral a généralement eu gain de cause.

La légalité du pouvoir de dépenser prévu dans l'AANB de 1867 est fondée sur les principes suivants[2]. Premièrement, le paragraphe 91(3) confère au gouvernement fédéral le pouvoir de percevoir des impôts de toutes sortes. Il peut, conformément au paragraphe 91(1A), légiférer dans le domaine de la propriété publique. L'article 106 lui confère le pouvoir d'utiliser ses recettes aux fins du « service public ». Par ailleurs, la disposition constitutionnelle sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement justifie de façon plus générale les dépenses effectuées dans l'intérêt national. Enfin, comme le pouvoir de dépenser laisse en fin de compte aux provinces la responsabilité législative des programmes en

question, son exercice peut être considéré comme n'allant pas à l'encontre de l'article 92, qui confère aux provinces un pouvoir législatif exclusif dans certains domaines. L'offre d'encouragements financiers par le biais du pouvoir de dépenser est censée ne pas aller à l'encontre du pouvoir législatif des provinces, à condition que le gouvernement fédéral n'intervienne pas directement dans la mise en œuvre des programmes. Autrement dit, il existe une distinction entre une réglementation obligatoire et une dépense qui impose uniquement des obligations auxquelles on choisit de se soumettre. Le paragraphe 91(1A) autorise l'adoption d'un texte de loi prévoyant uniquement l'engagement de dépenses, même si l'objet de ces dernières est situé hors du champ de réglementation confié au gouvernement fédéral. L'imposition de conditions, quel que soit leur effet incitatif, n'équivaut pas à l'exercice d'un pouvoir législatif donné.

Un certain nombre de causes entendues par les tribunaux appuient cette interprétation. Voici quelques exemples.

Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-Operative College Residences (1975) 13 O.R. (2d) 394 (C.A. Ont.) — Même si le logement relève des provinces, les tribunaux ont statué que le gouvernement fédéral pouvait prêter des fonds à condition que ceux-ci soient utilisés uniquement pour des résidences d'étudiants. Comme l'a indiqué le tribunal dans cette affaire :

> le prêt de fonds publics afin de venir en aide aux résidences universitaires d'étudiants ne constitue qu'une façon d'imposer des conditions pour verser des fonds publics fédéraux. Il s'agit d'une façon appropriée pour le Parlement du Canada d'exercer son pouvoir en vertu du paragraphe 91(1A). La législation a comme objet réel l'utilisation de fonds publics.

Winterhaven Stables Ltd. v. A.-G. Can. (1986) (C.B.R. Alb.) — Dans ce cas, le tribunal a statué que l'utilisation des recettes provenant de l'impôt fédéral sur le revenu en vue d'accorder des subventions aux provinces dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire (dans le cadre du FPE) était une mesure constitutionnelle. Il a déclaré que :

> le Parlement pouvait imposer des conditions à l'utilisation de ces fonds, pourvu qu'elles ne constituent pas en réalité une réglementation ou un contrôle d'une question ne relevant pas du gouvernement fédéral. Or, les contributions fédérales étaient alors accordées d'une façon ne permettant pas de contrôler ou de réglementer leur utilisation par les provinces.

Le tribunal ajoutait que, même si la législation fédérale influait sur des questions de juridiction provinciale, il s'agissait selon lui de lois portant sur la bonne utilisation des fonds publics fédéraux.

. *Dunbar v. A.-G. Sask. (1984), 11 D.L.R. (4th) 374 (C.B.R. Sask.)* — Cette affaire, qui portait sur les subventions provinciales conditionnelles aux fins de l'aide internationale, mettait à l'épreuve, d'une certaine façon, l'exercice du pouvoir de dépenser par la province. Le tribunal a statué qu'il était à peu près impossible d'envisager une subvention, acceptée volontairement, qui imposerait des conditions équivalant à une réglementation.

A.-G. Can. v. A.-G. Ont. (Unemployment Insurance) (1937) A.C. 355 — Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, le régime fédéral d'assurance-chômage avait été déclaré invalide parce qu'il allait au-delà du pouvoir de dépenser en prévoyant des cotisations ou primes, de sorte qu'il influait sur les droits civils des employeurs et des employés de chaque province.

Les révisions apportées récemment à la constitution pourraient être considérées comme étayant et même renforçant cet exercice du pouvoir de dépenser. Comme nous l'avons signalé, le paragraphe 36(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît explicitement la responsabilité du gouvernement fédéral et des provinces en matière d'égalité. On pourrait faire valoir, du point de vue économique, que la quasi-totalité des principaux programmes cofinancés dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social ont comme objectif ultime l'équité redistributive. Autrement dit, si l'efficience était le seul critère, aucune intervention de l'État ne serait nécessaire dans les domaines de la santé, de l'éducation ou du bien-être social. Par conséquent, le gouvernement fédéral peut maintenant soutenir qu'il se soucie de la prestation équitable de ces services et que, comme il ne peut pas les offrir directement, son pouvoir de dépenser constitue le seul instrument dont il dispose pour assumer ses responsabilités en matière d'égalité. On pourrait faire valoir le même argument dans le cas du paragraphe 36(2). On pourrait dire que l'objectif de la péréquation est visé à la fois par le programme officiel de péréquation et par les autres grands programmes de transfert dont il est question plus loin (FPE et RAPC). Chacun de ces programmes comporte un élément de péréquation, et ils se complètent[3].

Les modifications constitutionnelles proposées dans l'Accord du lac Meech (qui a connu le sort que l'on sait) renfermaient une disposition qui aurait fait de l'exercice du pouvoir de dépenser en vue d'atteindre des objectifs nationaux une pratique non contestable. L'article 106A stipulait :

> 1 Le gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur

de compétence exclusive provinciale, si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

2 Le présent article n'élargit pas les compétences législatives du Parlement du Canada ou des législatures des provinces.

Le paragraphe 1 prévoit implicitement le pouvoir de dépenser, alors que le paragraphe 2 établit implicitement que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les secteurs de juridiction exclusivement provinciale a toujours existé.

En raison de la disposition permettant la non-participation, cet article était considéré par certains comme un obstacle potentiel aux initiatives cofinancées par le gouvernement fédéral et les provinces. L'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral s'est avéré d'une importance capitale dans la mise sur pied de divers programmes sociaux. Certains estimaient, toutefois, que la disposition de l'Accord du lac Meech permettant la non-participation d'une province risquait de rendre le gouvernement fédéral moins disposé à financer des initiatives de ce genre à l'avenir. D'autres prétendaient que l'efficacité du pouvoir de dépenser ne devait pas diminuer en raison de cette disposition parce que, pour exercer son droit de retrait, une province devait mettre en place un programme respectant des normes nationales. De plus, la compensation financière prévue en cas de retrait devait prévoir implicitement les mêmes encouragements financiers que dans le cas des provinces participantes. En tout état de cause, la question a pris une dimension théorique par suite du rejet de l'accord en juin 1990. Cependant, le débat pourrait être utile pour évaluer les modifications constitutionnelles futures[4].

Initiatives fédérales récentes

D'après l'exposé qui précède, il semble évident que la constitution actuelle est suffisamment souple pour permettre différents degrés de centralisation ou de décentralisation du pouvoir économique. Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait exercer un important contrôle financier par le biais de son vaste pouvoir de taxation et de dépense. Cependant, exception faite des engagements prévus à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il pourrait également choisir de déléguer certaines responsabilités aux provinces. Par conséquent, les responsabilités financières respectives du gouvernement fédéral et des provinces sont, dans une large mesure, le fruit des décisions prises par les responsables de la politique publique. Nous décrivons ici quelques-unes des initiatives récentes ayant une incidence sur l'exercice relatif du pouvoir économique par le gouvernement fédéral et les provinces. Lorsqu'on examine ces initiatives, il faut tenir compte de deux conceptions de la décentralisation. D'une part, la décentralisation peut signifier principalement que les provinces deviennent plus importantes sur le plan financier. Cela indique une réduction relative des transferts fédéraux aux provinces et une augmentation de l'importance relative des provinces dans les différents champs d'imposition. Cette décentralisation financière est l'objet principal du présent document. D'autre part, le pouvoir décisionnel pourrait être décentralisé au niveau des provinces, sans que cela modifie beaucoup la structure financière. Par exemple, les fonctions de réglementation pourraient être décentralisées sans grandes répercussions financières.

Réduction du déficit

La priorité dans les récents budgets a consisté à réduire le déficit et, par ricochet, la dette publique. Il existe diverses combinaisons de mesures permettant d'y parvenir, sur le plan des dépenses et des impôts. Dans les deux plus récents budgets (1990 et 1991), le gouvernement fédéral a choisi de recourir dans une large mesure aux réductions de dépenses. Parallèlement, il a décidé de maintenir la partie du budget réservée aux transferts aux particuliers. Il ne lui reste donc pour réduire le déficit que des mesures touchant les transferts aux autres administrations et aux entreprises, ainsi que les dépenses en biens et services. Parmi ces éléments, ce sont les transferts aux provinces qui ont été les plus touchés, par le biais des limites applicables aux transferts du FPE pour toutes les provinces et du plafonnement des transferts versés dans le cadre du RAPC aux trois provinces les mieux nanties.

Lorsqu'on évalue cette position, un certain nombre de remarques sont de mise. Premièrement, d'un point de vue économique, les transferts aux particuliers peuvent être considérés comme des impôts directs négatifs, de sorte qu'il y a une certaine logique à traiter les deux de façon symétrique du point de vue de la politique publique. Une réduction des paiements de transfert aux particuliers équivaut à une augmentation des impôts, et le gouvernement a décidé de ne pas trop recourir à cette mesure pour réduire le déficit.

Cependant, la même logique semblerait s'appliquer également dans le cas des transferts aux provinces. Lorsqu'on reporte le fardeau de la réduction du déficit fédéral sur les provinces, par le biais d'une réduction des paiements de transfert, c'est comme si on augmentait les impôts dans la mesure où les provinces doivent compenser le manque à gagner par le biais de leurs propres impôts. La seule différence réside dans le fait que les recettes fiscales sont perçues au palier provincial plutôt que fédéral. Bien entendu, il se peut que les provinces jouissent d'une plus grande marge

de manœuvre que le gouvernement fédéral pour réduire leurs dépenses. Dans la mesure où l'objectif poursuivi consiste à réduire les dépenses, l'objectif ultime pourrait être partiellement atteint.

Outre cet illogisme apparent, c'est-à-dire renoncer soi-même à augmenter les impôts tout en obligeant les provinces à le faire, l'application des mesures de réduction du déficit aux transferts aux provinces a des répercussions à plus long terme sur les relations financières fédérales-provinciales[5]. Cette situation a, plus précisément, deux répercussions. Premièrement, la réduction des transferts fédéraux, ainsi que l'augmentation des besoins de recettes qui en résulte au niveau provincial, a pour effet de faire passer un certain pouvoir de taxation du gouvernement fédéral aux provinces. De plus, ce transfert risque d'être en grande partie irréversible. Comme nous l'indiquons ci-après, la capacité du gouvernement fédéral de maintenir de sa propre initiative un système harmonisé de taxation directe entre les deux paliers de gouvernement dépend de l'« espace fiscal » qu'il occupe. Les risques de morcellement du régime augmentent à mesure que les provinces occupent une plus grande part de l'espace fiscal. Les avantages d'un régime fiscal harmonisé sont abordés dans un autre chapitre. En gros, l'harmonisation fiscale réduit les coûts d'observation et d'application du régime tant pour le secteur privé que pour l'État, augmente l'efficience de l'allocation des ressources dans la fédération et facilite la réalisation des objectifs nationaux en matière d'égalité par le gouvernement fédéral. Deuxièmement, la diminution des paiements de transfert aux provinces réduit la capacité du gouvernement fédéral d'atteindre des objectifs nationaux par le biais de son pouvoir de dépenser. Tant que les subventions accordées dans le cadre du FPE seront financées par une combinaison de paiements de transfert et de points d'impôt comme c'est le cas actuellement, la réduction des transferts monétaires mènera inévitablement à leur disparition, ce qui aura pour effet de réduire considérablement l'influence susceptible d'être exercée par le gouvernement fédéral grâce à son pouvoir de dépenser.

Adoption de la taxe sur les produits et services

La TPS a été adoptée pour des raisons qui n'avaient pas grand-chose à voir avec les relations financières fédérales-provinciales. En fait, rien ne prouve que l'incidence de la TPS sur les relations financières fédérales-provinciales ait été prise en considération au moment de décider de son instauration. La plupart des économistes s'entendent pour dire que, comme impôt indirect, la TPS est relativement bien conçue. Cependant, du point de vue des relations financières fédérales-provinciales, la TPS présente des inconvénients. Le principal réside dans le fait que, si l'on se fie à l'expérience acquise dans d'autres pays, il est probable que la combinaison des impôts directs et indirects prélevés par le gouvernement fédéral changera graduellement en faveur des impôts indirects. Par conséquent, le gouvernement fédéral occupera vraisemblablement une proportion moindre du champ d'imposition constituée par les impôts directs, et ce, au profit des provinces. Comme l'indique Boadway [1990], cette situation pourrait nuire à l'harmonisation des impôts directs et réduire la capacité du gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs nationaux en matière d'égalité.

La TPS présente également un inconvénient en ce qui concerne l'harmonisation avec les provinces. Il sera très difficile d'harmoniser complètement la TPS aux niveaux fédéral et provincial. Il est tout simplement trop difficile d'appliquer un impôt à stades multiples dans un régime gouvernemental multijuridictionnel. La quasi-totalité des pays ayant adopté une taxe à la valeur ajoutée en ont confié l'administration à leur gouvernement central (exception faite du Brésil). Le problème tient au fait que les crédits deviennent difficiles à administrer lorsque les ventes intermédiaires passent par plusieurs juridictions. Il serait peut-être préférable que les provinces gardent une taxe appliquée à un palier unique et que celui-ci soit harmonisé aussi étroitement que possible avec la TPS.

Le gouvernement fédéral aurait pu éviter ces problèmes s'il avait suivi le conseil formulé par la Commission Carter il y a 25 ans. Celle-ci avait recommandé au gouvernement fédéral de se retirer du domaine de l'impôt indirect, en faveur des provinces. S'il avait écouté ce conseil, le gouvernement fédéral occuperait une place plus importante dans le domaine de l'impôt direct. Une telle situation serait conforme à la répartition des assiettes fiscales au sein d'une fédération que proposent habituellement les manuels[6]. Les impôts indirects ne seraient probablement pas harmonisés entre les provinces, et l'on n'utiliserait pas de taxe à stades multiples. En fait, tant que les provinces appliquent une taxe de vente générale, une taxe à la valeur ajoutée ne constitue pas une option intéressante. Cependant, lorsqu'il faut choisir entre un impôt direct harmonisé et un impôt indirect harmonisé, le premier est préférable.

Les accords de perception fiscale

Les accords de perception fiscale existent depuis 1962. Une seule modification importante a été apportée, en 1972, lorsque le gouvernement fédéral a commencé à permettre aux provinces d'offrir des crédits d'impôt administrés au palier fédéral. Pour être admissibles, ces crédits devaient remplir trois conditions. Leur administration devait être commode, ils ne devaient pas porter atteinte à l'harmonie

et à l'uniformité fondamentales du régime fiscal, et ils ne devaient pas compromettre le fonctionnement de l'union économique canadienne. Au moment de la signature des premiers accords de perception fiscale, le gouvernement fédéral occupait la majeure partie du champ des impôts directs. À mesure que les provinces accroissaient leur utilisation de l'impôt sur le revenu, le régime a été soumis à des tensions de plus en plus fortes. Les signes de tension sont nombreux. Une province (l'Alberta) s'est retirée des accords de perception de l'impôt des sociétés. D'autres ont envisagé sérieusement cette possibilité (l'Ontario dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, et la Colombie-Britannique dans le cas de l'impôt sur les bénéfices des sociétés), mais se sont jusqu'à maintenant abstenues d'agir, même si elles se plaignent de leur incapacité d'adopter une politique fiscale indépendante. Le recours aux crédits d'impôt a augmenté rapidement au niveau tant des particuliers que des sociétés. Quelques-uns de ces crédits semblent manifestement influer sur la répartition du capital entre les provinces, les mesures visant à encourager le capital de risque et l'épargne-actions, ainsi que divers crédits offerts dans le cadre de l'impôt des sociétés. Le principe d'une assiette fiscale commune a même été battu en brèche lorsque l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan ont reçu la permission d'instaurer un impôt uniforme appliqué à une assiette différente de celle de l'impôt fédéral (c'est-à-dire le revenu net).

Les tensions semblent découler du fait que le gouvernement fédéral continue d'exercer un contrôle unilatéral sur l'assiette et sur la structure des taux. Cela laisse aux provinces uniquement la possibilité de choisir les taux d'imposition et les crédits applicables aux fins de la politique provinciale. À mesure que les provinces accroîtront leur rôle dans le domaine de l'impôt direct, ces tensions augmenteront inévitablement. Des études menées pour l'Ontario et la Colombie-Britannique ont recommandé que les provinces se voient attribuer un rôle plus important dans les modifications touchant l'assiette et la structure des taux (voir Boadway, Cromb et Kitchen [1989] et Clarkson Gordon [1988]). Les deux reconnaissent que les accords de perception fiscale se sont avérés très utiles pour la fédération. En fait, le régime fiscal du Canada a été cité en exemple dans les discussions portant sur l'harmonisation fiscale dans la Communauté économique européenne.

Modifications apportées à la structure du FPE et de la péréquation

La structure du FPE et du programme de péréquation a fait l'objet, ces dernières années, de certaines modifications importantes qui ont influé sur leur efficacité en tant que mécanismes de transfert. Dans le cas du FPE, la principale modification structurelle a découlé de la *Loi canadienne sur la santé* de 1984. Cette loi est venue confirmer l'obligation, pour une province qui veut être admissible à la totalité des transferts monétaires en vertu du FPE dans le domaine de la santé, de maintenir un régime d'assurance-maladie administré par l'État et qui soit exhaustif, accessible, universel et transférable. Cependant, elle a également prévu des pénalités dans le cas des provinces dont le régime d'assurance-maladie autorise la surfacturation et des frais aux usagers. La pénalité consiste en une réduction des paiements de transfert équivalant aux fonds prélevés par le biais de ces pratiques. L'imposition de pénalités financières en cas de non-respect des conditions fédérales n'avait rien de nouveau. Avant l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé*, le gouvernement fédéral pouvait pénaliser les provinces dont le régime d'assurance-maladie ne satisfaisait pas aux critères susmentionnés. Cette disposition n'a jamais été utilisée et elle était jugée plutôt sévère.

L'imposition de conditions assorties de pénalités aux régimes provinciaux d'assurance-maladie a soulevé une certaine controverse. Ceux qui s'y opposent prétendent que la prestation de services de santé relève manifestement des provinces et qu'une décentralisation complète des soins de santé a des chances d'accroître l'efficience des services par le biais des pressions concurrentielles interprovinciales. Ceux qui prônent l'exercice du pouvoir de dépenser dans le domaine de la santé estiment que c'est fondamentalement un objectif d'équité qui est visé dans le domaine de la santé et que l'exercice du pouvoir de dépenser est la seule façon pour le gouvernement fédéral de faire respecter des normes nationales d'équité dans ce domaine. Il va sans dire que la question va au-delà de l'argumentation strictement économique et exige un jugement de valeur entre l'égalité et l'efficience. Il n'est pas surprenant que les économistes ne s'entendent pas sur la question. Il semble toutefois bien évident que, du point de vue constitutionnel, l'exercice du pouvoir de dépenser à cette fin peut être justifié[7].

Les réductions périodiques, par le biais de mesures budgétaires, des transferts monétaires versés dans le cadre du FPE rendront encore plus difficile au gouvernement fédéral le maintien effectif de normes nationales dans le domaine de la santé. Depuis la mise sur pied du FPE, en 1977, les transferts ont subi un certain nombre de réductions, qui ont toutes touché la partie en espèces. En 1982, les transferts ont fait l'objet d'une réduction équivalant à deux points d'impôt sur le revenu des particuliers, dont le but était initialement de compenser la « garantie de recettes », comme on l'appelait, dans le cadre de la réforme fiscale de 1972. Cette mesure peut ou non avoir été justifiable sur le plan de la garantie des recettes proprement dite, mais l'un

des résultats a été une réduction des transferts en espèces. En 1984 et en 1985, la hausse de la partie correspondant théoriquement à l'enseignement postsecondaire a été plafonnée à 5 et 6 % respectivement, dans le cadre de la politique anti-inflationniste de l'époque. (Cette partie correspond théoriquement seulement à l'enseignement postsecondaire parce que son utilisation n'est assujettie à aucune restriction.) En 1986, l'augmentation des transferts en vertu du FPE a été ramenée du taux de croissance du PIB à ce taux diminué de deux points. Par la suite, dans les budgets de 1990 et de 1991, le montant des transferts par habitant versés dans le cadre du FPE a fait l'objet d'un gel[8]. En raison de ces réductions, les transferts en espèces perdent de plus en plus d'importance par rapport aux transferts de points d'impôt et risquent de disparaître complètement dans un avenir rapproché. On pourrait soutenir que, une fois que le gouvernement fédéral aura éliminé les transferts monétaires et obligé ainsi les provinces à accroître leur « espace fiscal », il sera difficile d'inverser le processus. Même si le gouvernement fédéral a déclaré qu'il trouverait d'autres façons de pénaliser les provinces qui ne respectent pas tous les critères énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé*, les moyens à sa disposition sont loin d'être clairs. Les autres grands programmes de subventions (péréquation et RAPC) sont négociés à part, en fonction de leurs objectifs particuliers. En outre, le programme de péréquation ne s'applique pas à toutes les provinces.

Le programme de péréquation a lui-même fait l'objet de quelques modifications de fond. Avant 1982, les paiements de péréquation versés aux provinces les moins riches étaient fondés sur une « moyenne nationale ». Autrement dit, le montant auquel ces provinces avaient droit était calculé de façon à porter leur capacité fiscale au niveau de la moyenne nationale. Il est vrai que les recettes gazières et pétrolières n'étaient pas entièrement assujetties à la péréquation. Cependant, comme l'indiquait le Conseil économique du Canada [1982], compte tenu des droits provinciaux sur les ressources naturelles, il ne s'agissait pas là d'une situation déraisonnable. En 1982, la formule a fait l'objet de plusieurs modifications importantes, visant dans leur ensemble à réduire l'engagement financier du gouvernement fédéral et à éviter que l'Ontario devienne une province « défavorisée ». La principale modification avait pour but de remplacer la moyenne nationale par une moyenne établie en fonction de cinq provinces (l'Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique). Les recettes pétrolières et gazières étaient entièrement incorporées à la formule mais, étant donné que la moyenne ne tenait pas compte de l'Alberta, elles échappaient en grande partie, en fait, à la péréquation. De plus, en 1987, le taux de croissance de l'ensemble des transferts de péréquation a été limité au taux cumulatif de croissance du PIB.

Évolution internationale

Les nouvelles réalités internationales pourraient influer sur l'évolution des relations financières au sein de la fédération. Elles pourraient, plus particulièrement, renforcer les contraintes auxquelles font face les décideurs. Par exemple, l'internationalisation croissante des marchés de capitaux limite la capacité des gouvernements fédéral et provinciaux d'imposer le revenu du capital. Les marchés de capitaux étant très ouverts, les taux de rendement du capital sont largement déterminés sur la scène internationale. La seule indépendance pouvant exister sur la scène nationale découle des risques propres au pays, y compris ceux qui tiennent à la politique de l'État proprement dit, ou de marchés de capitaux imparfaits. Ainsi, il se peut que, pour les petites entreprises, les marchés de capitaux soient, dans une certaine mesure fragmentés. Cependant, les taux de rendement internationaux sont, en gros, exogènes. Cela sous-entend que la capacité d'imposer le revenu en capital est fortement limitée. Dans une économie telle que celle du Canada, la taxation des sociétés est, dans une large mesure, tributaire des dispositions de prise en compte des impôts étrangers dans les pays créanciers, principalement les États-Unis[9]. L'un des principaux rôles de l'impôt des sociétés consiste à faciliter un transfert fiscal de l'étranger vers le Canada, en exploitant la capacité des sociétés étrangères d'obtenir des crédits au titre des impôts payés au Canada. Cela implique que la structure de notre impôt des sociétés doit correspondre à celle en vigueur aux États-Unis. Toute tentative de taxation supplémentaire du capital des sociétés sera vouée à l'échec. Les taux de rendement étant fixés, les obligations fiscales seront tout simplement reportées sur les facteurs de production autres que le capital au Canada, en particulier le travail. Parallèlement, les efforts de stimulation des investissements par le biais d'incitatifs fiscaux se traduiront en partie par un transfert d'impôt en faveur de l'étranger.

Par ailleurs, en raison du régime d'harmonisation fiscale qui existe au Canada, les provinces ont intérêt à se faire concurrence sur le plan fiscal. En raison du système de crédits d'impôt qui fonctionne à l'échelle internationale, les provinces n'ont pas tellement intérêt à essayer d'attirer du capital de l'étranger en offrant des encouragements fiscaux aux sociétés, pour la raison décrite précédemment. Les encouragements ne feront que réduire le transfert en provenance de l'étranger, sans stimuler l'investissement. Par contre, compte tenu de la formule d'attribution régissant la perception des impôts provinciaux, les provinces peuvent réussir à attirer des capitaux des provinces avoisinantes en offrant un régime fiscal plus favorable. Le montant total d'impôt provincial que les entreprises canadiennes sont tenues de payer varie selon la province où les profits sont

réalisés. Si une province réduit son taux d'imposition (ou offre un encouragement à l'investissement), elle incite les entreprises canadiennes à se réinstaller sur son territoire, mais cela ne devrait pas jouer dans le cas des entreprises étrangères, en raison des dispositions de crédit. Autrement dit, les provinces ont intérêt à adopter une politique interprovinciale d'égoïsme sur le plan interprovincial, même si cette incitation n'existe pas au niveau fédéral. Cette observation a des répercussions sur l'attribution idéale des impôts, question sur laquelle nous reviendrons.

Politique fédérale en matière d'énergie

Outre les modifications apportées au traitement des recettes gazières et pétrolières aux fins de la péréquation, le gouvernement fédéral s'est retiré du domaine de l'énergie au cours des années 80. Nous avons déjà évoqué les modifications constitutionnelles de 1982, qui ont aboli les restrictions applicables aux politiques provinciales dans le domaine des ressources. Le gouvernement fédéral a également remis aux provinces d'importantes responsabilités financières, dans les faits, en mettant fin à la politique énergétique nationale (PEN) et en signant avec les provinces de l'Ouest, avec la Nouvelle-Écosse et avec Terre-Neuve des ententes bilatérales en matière pétrolière et gazière. Par conséquent, le gouvernement fédéral ne perçoit plus d'impôt important sur les ressources par suite de l'abolition des taxes à la production que prévoyait la PEN. De même, les diverses ententes bilatérales ont eu pour effet principal de transférer aux provinces les droits aux recettes pétrolières et gazières sur leur territoire continental et au large de leurs côtes. Simultanément, le gouvernement fédéral s'est désengagé du côté des dépenses en éliminant de grands programmes de subvention tels les paiements d'encouragement du secteur pétrolier.

Les diverses modifications décrites dans cette section ont eu pour effet de décentraliser considérablement la fédération depuis la fin de la guerre. Les responsabilités provinciales en matière de dépenses ont augmenté rapidement au cours de cette période, principalement dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être. Le gouvernement fédéral a conservé des responsabilités financières supérieures à ses responsabilités de dépenses propres, par le biais d'un système de subventions fédérales-provinciales. Cela lui a permis de garder un rôle prépondérant dans le domaine des impôts directs et de recourir aux subventions principalement à des fins redistributives. Cependant, les initiatives récentes ont pour effet d'accélérer la décentralisation des finances fédérales, et il n'est pas évident que le système d'harmonisation des impôts et des dépenses qui s'est mis en place durant cette période pourra être maintenu encore longtemps.

4 L'efficience dans une économie fédérale

La présente étude vise globalement à évaluer, d'un point de vue strictement économique, les arguments en faveur de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Pour ce faire, il faut se prononcer sur la qualité de l'allocation des ressources dans l'économie selon divers schémas d'organisation gouvernementale. Sous l'angle de l'économie de bien-être, il convient, en bout de ligne, de comparer l'allocation des ressources au moyen d'une *fonction de bien-être social* d'un genre ou d'un autre. Il est également utile, sur le plan conceptuel, de séparer l'évaluation du bien-être social en deux éléments : l'efficience et l'équité. Cette distinction est plutôt fictive, presque toutes les politiques comprenant les deux éléments, entre lesquels un arbitrage est nécessaire. Il s'agit néanmoins d'un procédé heuristique qui nous est bien utile ici.

Le rôle de l'État dépend des contributions qu'il peut apporter, sur le double plan de l'équité et de l'efficience, à une économie de marché par ailleurs décentralisée. Des problèmes particuliers se posent au chapitre de l'efficience et de l'équité dans un État fédéral, problèmes qui s'ajoutent à ceux d'un État unitaire et qui revêtent une importance particulière pour la répartition des pouvoirs. Dans ce chapitre, nous aborderons les problèmes d'efficience dans une économie fédérale et, au chapitre suivant, l'équité dans le même contexte.

Comme dans un État unitaire, les objectifs d'efficience et d'équité sont souvent contradictoires dans une économie fédérale. En outre, ils demandent généralement des degrés de décentralisation différents. Il semble notamment que les impératifs d'équité exigent une plus grande centralisation des responsabilités gouvernementales que ne le font les objectifs d'efficience. Il convient de le souligner, car la controverse entre les tenants de la centralisation et ceux de la décentralisation, parmi les économistes, tient essentiellement à l'importance différente accordée à l'efficience par rapport à l'équité. Un bon nombre des études récentes qui ont préconisé une fédération plus décentralisée reposent au fond sur des arguments strictement d'efficience. Elles postulent qu'un gouvernement décentralisé est vraisemblablement moins gaspilleur et plus efficient qu'un gouvernement centralisé et répond sans doute mieux aux préférences locales[1]. Il en est ainsi parce qu'un gouvernement décentralisé est plus « près » de la population et que les paliers inférieurs de gouvernement sentent davantage les pressions concurrentielles dues à la mobilité des biens et des facteurs. D'une façon plus générale, toutefois, il se peut que les tenants de la décentralisation souhaitent simplement une plus grande autonomie pour les gouvernements locaux de façon à pouvoir atteindre leurs propres objectifs d'une manière aussi adéquate et novatrice que possible sans subir les entraves du gouvernement central. On peut trouver un bon résumé de cette argumentation dans Breton [1990].

De même, les tenants d'une plus grande centralisation invoquent essentiellement des arguments économiques fondés sur l'équité. Ainsi, la question économique de la répartition des pouvoirs est liée au fond aux jugements de valeur portés sur l'importance relative de l'équité et de l'efficience. L'arbitrage n'est souvent qu'implicite. Autrement dit, la plupart des analyses économiques, dans ce document comme ailleurs, reconnaissent tacitement l'efficience comme l'objectif bien compris de la politique économique. Notre propos n'est pas de mettre en doute le jugement de quiconque à cet égard, mais plutôt d'expliciter l'importance que revêt ce jugement.

Dans un État unitaire, l'efficience a un sens bien connu et bien compris. Une économie pleinement efficiente exploite tous les gains possibles de l'échange. Dans une économie où n'existent que des biens privés, les conditions de l'efficience se résument à l'efficience de l'échange, à l'efficience de la production et aux conditions d'efficience globale. Le mécanisme de marché concurrentiel décentralisé veille à ce que ces conditions soient remplies moyennant certaines hypothèses. De plus, la décentralisation non seulement permet de remplir ces conditions de l'efficience « économique », mais stimule l'efficience technique de manière à éviter le gaspillage des ressources en cours de production. Le rôle de l'État au chapitre de l'efficience se limite à corriger les défaillances du marché, c'est-à-dire à intervenir lorsque le marché n'arrive pas à tirer tous les bénéfices possibles du commerce. Nous avons déjà évoqué les sources de défaillance du marché et le rôle que doit assumer l'État pour les corriger.

Dans une économie fédérale où interviennent plusieurs autorités politiques distinctes, un certain nombre de questions supplémentaires se posent en matière d'efficience. Nous aborderons ci-après cinq questions importantes.

Le marché commun intérieur

Une économie fédérale efficiente doit maintenir un marché commun intérieur (ou une *union économique*). Ce dernier permet la libre circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et des capitaux à l'échelle nationale. Ce problème ne se pose pas dans un État unitaire, car il ne possède aucune frontière interne. Toutefois, dans un État fédéral où certains pouvoirs ont été décentralisés, les décisions prises par les provinces peuvent nuire aux flux transfrontaliers. Il est indispensable que rien n'entrave les flux interprovinciaux pour que puissent être remplies les conditions de l'efficience (de la production, de l'échange et globale) dans une économie fédérale, c'est-à-dire pour que tous les taux marginaux de substitution soient égaux au taux marginal de transformation. Il s'agit là d'un objectif largement considéré comme souhaitable dans une économie fédérale.

D'un point de vue strictement théorique, le maintien d'un marché commun interne sans distorsions n'est pas forcément le résultat le plus efficient. Supposons, par exemple, que l'économie maintienne certaines distorsions dans les échanges avec le reste du monde, sous forme de droits de douanes et d'autres mesures du même genre. Selon la théorie du pis-aller, il n'est pas nécessairement optimal en pareil cas de supprimer toutes les distorsions internes. Une bonne partie de la théorie économique des unions douanières a mis l'accent sur les propriétés de solution de pis-aller que présente, sur le plan de l'efficience, l'abolition des distorsions faussant les échanges entre juridictions politiques lorsque des distorsions de ce genre existent dans le commerce avec l'étranger. Malheureusement, il est presque impossible de concevoir une véritable politique de pis-aller pour le marché commun interne, surtout si l'on tient compte des gains dynamiques susceptibles de découler du décloisonnement des marchés internes. Par conséquent, malgré l'absence d'une théorie à l'appui, le maintien d'un marché commun interne est considéré comme un objectif souhaitable sur le plan pratique. Dans un contexte de pis-aller, les écarts par rapport au marché commun interne ont autant de chances d'entraîner des résultats positifs que des effets négatifs. Comme les coûts en bien-être de ces écarts augmentent plus ou moins en fonction du carré de l'ampleur de la distorsion, la perte attribuable à un mauvais choix dépasse les avantages d'un bon choix. Le niveau attendu de bien-être social sera donc plus élevé dans une situation sans distorsion que dans un contexte où des distorsions sont imposées lorsqu'on ne sait pas si elles ont des effets positifs ou négatifs. On peut évidemment prétendre que les effets de détournement des courants commerciaux de la fédération canadienne ne sont pas négligeables. Comme les échanges semblent se faire naturellement selon un axe nord-sud, l'incitation artificielle au commerce est-ouest du Canada pourrait réduire le bien-être. Ce coût doit être mis en regard des avantages de la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux, dont il est question ci-après.

Les mesures prises par les paliers inférieurs de gouvernement peuvent nuire à l'efficience du marché commun interne de bien des façons. La plus évidente est le prélèvement d'impôts de toutes sortes. Bien entendu, de par leur nature, les impôts sont obligatoirement source de distorsions, même dans un État unitaire. Dans un État fédéral, la question est de savoir s'ils imposent également des distorsions aux divers flux interprovinciaux. Des taux différentiels de taxes de vente provinciales peuvent nuire à la libre circulation des biens et des services à l'intérieur du pays. En principe, si les taxes de vente sont prélevées en fonction de la destination, le commerce des biens et des services ne devrait pas être touché. Les résidents d'une province donnée paieraient la même taxe de vente, quel que soit l'endroit où ils auraient acheté leurs biens et services. La seule distorsion que la taxe de vente créerait entre les provinces serait une incitation à résider dans une province plutôt que dans une autre. Dans la pratique, toutefois, il est impossible d'appliquer strictement le principe du lieu de résidence dans une fédération en raison de l'absence des contrôles frontaliers. Les achats transfrontaliers étant difficiles à surveiller, il est inévitable que les flux de biens et de services subissent une certaine distorsion.

L'ampleur des distorsions attribuables aux taxes de vente indirectes sur les biens et services risque d'être moins grande que celle des distorsions dues aux impôts directs sur les marchés des facteurs – travail et capital. Les taxes directes sur les ménages sous forme d'impôt sur le revenu des particuliers ou de retenues à la source peuvent, à l'instar des taxes indirectes, inciter les gens à résider dans une province plutôt que dans une autre. Toutefois, en raison de la nature progressive de l'impôt, cette incitation pourrait être beaucoup plus marquée pour les personnes à revenu supérieur, qui sont également les plus mobiles. De même, les impôts sur le revenu du capital prélevés à la source, comme l'impôt direct des sociétés, peuvent fausser la structure des mouvements de capitaux entre les provinces. Les capitaux étant vraisemblablement beaucoup plus mobiles que la main-d'œuvre, le coût en efficience des distorsions imposées au marché des capitaux sera probablement de beaucoup supérieur à celui des distorsions imprimées au marché du travail. Certaines dispositions du régime d'impôt sur le revenu des particuliers peuvent également causer des distorsions sur le marché des capitaux. Par exemple, les encouragements fiscaux à l'utilisation de l'épargne des particuliers pour l'acquisition d'actifs locaux peuvent avoir pour effet de fragmenter les marchés de capitaux. Ils pourraient

aussi toutefois simplement subventionner l'épargne locale, car l'augmentation de l'acquisition des actifs locaux pourrait réduire en grande partie les entrées de capitaux étrangers. Le système de transferts a des effets analogues, quoique opposés, sur le marché du travail. Les personnes à revenu modique auront tendance à s'installer là où les transferts sont les plus avantageux.

Compte tenu de ce qui précède, certaines pressions peuvent s'exercer sur les provinces pour qu'elles n'établissent pas de taux différentiels d'impôt et de transfert. En d'autres termes, la concurrence entre juridictions peut imposer l'uniformité. L'intensité des pressions sera proportionnelle à la mobilité des ressources entre les juridictions. Nous aborderons plus loin les pressions en faveur de régimes d'imposition et de transfert uniformes ainsi que les avantages qui peuvent en découler. Cependant, les provinces ne seront pas toutes en mesure d'appliquer exactement les mêmes taux d'imposition, car elles n'ont pas toutes les mêmes assiettes fiscales. Par conséquent, les taux d'imposition (ou les niveaux de service) varieront forcément d'une province à l'autre dans une fédération décentralisée. Il s'agit là du problème de l'efficience fiscale, qui sera repris dans un autre chapitre.

Des distorsions interprovinciales peuvent également provenir de différences au chapitre des dépenses des provinces. Des niveaux de service différents pour des catégories particulières de bénéficiaires constituent une incitation aux migrations. Certaines dispositions des programmes de dépenses peuvent aussi avoir l'effet contraire, par exemple l'absence de dispositions de transférabilité dans les fonctions publiques et les régimes de pension. Là encore, les pressions concurrentielles entre provinces peuvent jouer en faveur d'une certaine uniformité dans la prestation des services. Il se peut cependant que le niveau de services ainsi offert ne soit pas optimal. Nous approfondirons ce point plus loin.

Les pratiques d'achat préférentielles des administrations provinciales sont une autre source de distorsions interprovinciales. Elles ont pour effet de détourner des ressources de leur utilisation la plus efficiente. Si toutes les provinces adoptent de telles pratiques, il en résultera une réduction des possibilités de gains mutuels offertes par l'utilisation des intrants les plus économiques par les administrations publiques.

Enfin, la fonction de réglementation de l'État peut nuire à la libre circulation transfrontalière, tant sur les marchés des biens et services que sur ceux des facteurs. Les règlements régissant, entre autres choses, l'approvisionnement des marchés agricoles, les communications, l'énergie et les transports peuvent tous entraver les échanges interprovinciaux et réduire l'efficience du marché commun. La réglementation de divers aspects du marché du travail, par exemple les professions et les métiers, peut réduire l'embauche de main-d'œuvre venant d'une autre province. De même, une réglementation des institutions financières au niveau provincial pourrait entraîner une certaine segmentation des marchés de capitaux. En un sens, presque toute forme de réglementation exercée par les autorités provinciales ne peut manquer de nuire au bon fonctionnement de l'union économique. Il est malheureusement très difficile d'estimer avec précision l'importance des distorsions dues à la réglementation.

Bien entendu, les administrations centrales mettent également en œuvre des politiques qui nuisent au fonctionnement du marché commun interne. Il peut en être ainsi des politiques relatives au développement régional. D'autres politiques fédérales peuvent incidemment avoir des effets différents selon les régions, même si elles sont appliquées uniformément à l'échelle du pays. Le régime d'assurance-chômage en est un exemple, bien qu'il ait lui aussi comporté, à l'occasion, des dispositions explicitement discriminatoires. Les politiques fédérales en matière de dépenses appliquées dans certaines régions seulement peuvent elles aussi donner lieu à un manque d'efficience. Mentionnons à cet égard le choix des emplacements des bases militaires et l'octroi des marchés publics. Contrairement à ce qui se passe au niveau provincial, aucune pression concurrentielle ne vient compenser ces effets.

Enfin, avant d'en terminer avec la question du marché commun interne, il convient d'accorder une attention particulière aux conséquences de la mondialisation et des pressions concurrentielles internationales sur le dossier de la centralisation ou de la décentralisation des pouvoirs. D'une part, certains prôneront la décentralisation pour le motif qu'un gouvernement décentralisé, étant plus petit et plus efficient, augmentera vraisemblablement la compétitivité. De plus, il sera incité par les forces de la concurrence à réduire son ingérence. D'autre part, la centralisation des pouvoirs dans certains domaines pourrait en fait renforcer la compétitivité d'une nation ou sa capacité de réaction aux pressions mondiales. La mise en place d'un marché commun interne plus grand peut améliorer le processus de croissance en accélérant la diffusion de la technologie et les communications grâce à des capitaux et à une main-d'œuvre mobiles[2]. Des unités plus grandes auront un plus grand pouvoir de négociation à l'étranger (voir Gotlieb [1991]). De plus, il se peut que la centralisation améliore le processus d'investissement en capital humain et en recherche-développement, d'où un accroissement de la compétitivité.

Biens publics locaux et effets externes

La fourniture de biens publics est l'une des fonctions traditionnelles d'efficience de l'État. Il s'agit vraisemblablement de la fonction le plus souvent mise en évidence dans les ouvrages sur les finances publiques, bien qu'elle ne représente pas forcément une part importante des dépenses réelles des gouvernements. De même, la théorie conventionnelle du fédéralisme fiscal présente le rôle des biens publics locaux comme une justification des paliers multiples de gouvernement (voir, par exemple, Breton [1965], Oates [1972], et Breton et Scott [1978]). L'efficience de la prestation des biens publics locaux se mesure par les avantages que tous les intéressés tireront du bien. Le niveau de prestation souhaité varie habituellement en fonction des localités, ce qui amène certains à prétendre que les préférences locales sont mieux satisfaites si le bien public local est offert par le gouvernement local approprié.

Malheureusement, il est impossible de concevoir une fédération où chaque bien public local serait offert par la juridiction où se trouveraient exactement les personnes touchées, car cela exigerait sans doute un très grand nombre de juridictions. L'attribution des biens publics locaux à telle ou telle juridiction peut donc entraîner un certain chevauchement des avantages entre juridictions. Cela signifie qu'il existe des retombées interjuridictions. Là encore, une bonne partie de la théorie des subventions intergouvernementales a préconisé le recours aux subventions d'équivalence pour corriger ces retombées.

Un des problèmes majeurs liés tant à la prestation des biens publics locaux qu'à la correction des effets externes est que le secteur public ne dispose pas des renseignements nécessaires pour assurer une répartition efficiente des ressources. Autrement dit, rien ne permet de savoir quels biens publics les ménages préfèrent, puisqu'il n'existe pas de marché où les préférences pourraient s'exprimer. Certains chercheurs (à commencer par Tiebout en 1956) ont laissé entendre que la capacité de migration des ménages d'une juridiction à l'autre inciterait les gouvernements locaux à rapprocher le niveau de prestation de l'optimum. Cela suppose cependant des migrations gratuites, ce qui est improbable dans la pratique.

Le niveau de gouvernement auquel il convient de confier la prestation de biens publics locaux et la correction des retombées intergouvernementales constituent, de toute évidence, d'importantes questions de fond à régler. On a toutefois consacré à ces questions beaucoup plus d'études que ne le justifie leur importance relative dans une économie fédérale. En fait, les dépenses les plus importantes, et de loin, de l'État, gouvernements provinciaux compris, sont soit des paiements de transfert, soit des dépenses en biens et services essentiellement privés. Les raisons de cet état de choses seront abordées plus en détail au prochain chapitre lorsque seront analysées les questions d'équité.

Certaines fonctions de réglementation peuvent avoir une dimension non négligeable de prestation de biens publics locaux. Par exemple, si des localités diffèrent par la langue et la culture, il peut y avoir lieu d'adopter de les réglementer au niveau local. Cette question est abordée au chapitre 6.

Efficience fiscale

Le concept d'efficience fiscale est étroitement lié à celui de l'efficience du marché commun interne, dont il a été question précédemment. Il reflète une source particulière d'inefficience qui est inéluctable dans un régime fédéral décentralisé. Le problème survient lorsque, dans une fédération où le pouvoir de décision économique a été délégué aux provinces, ces dernières offrent des *avantages fiscaux nets* (AFN) différents à leurs résidents. Cela signifie qu'on trouve au nombre des avantages de résider dans une province plutôt que dans une autre non seulement les différences relatives de revenu entre les deux provinces, mais aussi les différences d'AFN. Dans la mesure où les personnes peuvent passer d'une province à l'autre, elles se répartiront de façon inefficiente, car elles feront la somme des revenus et des AFN dans les deux provinces (déduction faite des coûts de déménagement), tandis que l'efficience économique ne fait intervenir que les revenus nets des coûts de déménagement.

Les études sur le sujet ont permis de dégager trois sources de différences d'AFN au sein d'une fédération[3]. La première est l'externalité fiscale qui survient dans un modèle comportant des biens publics locaux[4]. Elle tient au fait que, dans un tel modèle, les personnes qui arrivent dans une localité ne tiennent pas compte du fait qu'elles consomment les biens publics locaux avec d'autres personnes de la localité et réduisent le fardeau fiscal de celles-ci en contribuant au financement du bien public. Cette source de migration inefficiente a joué un rôle important dans la théorie du fédéralisme fiscal et de l'efficience de la migration. Toutefois, du point de vue de la politique publique, il n'est pas certain qu'elle soit d'une importance capitale, et ce, pour deux raisons. Comme il a déjà été mentionné, la prestation de biens publics par les provinces ne représente qu'une part relativement faible de leurs programmes de dépenses. De plus, dans la mesure où des biens publics sont fournis par les provinces, le sens de l'effet d'efficience est ambigu et dépend des préférences des particuliers pour les biens publics locaux. Or, cet élément d'information n'est pas connu.

Les deux autres sources de différences d'AFN risquent d'être beaucoup plus importantes.

Une de ces sources tient aux différences entre les assiettes fiscales basées sur l'origine, notamment dans le cas des taxes sur les rentes tirées des ressources naturelles. La province qui dispose d'une assiette fiscale plus large à ce titre peut offrir des services publics moyennant des taux d'imposition moins élevés que dans les autres provinces. Il s'agit d'un AFN qui peut donner lieu à des inefficiences dans l'allocation des ressources. La seconde source de différences d'AFN découle de la redistribution inhérente aux budgets provinciaux. L'exemple suivant est souvent cité. Supposons que des provinces offrent des services publics qui s'apparentent à des biens privés, mais qu'elles les offrent en montants égaux par personne à tous les résidents. Supposons aussi que les provinces financent ces dépenses publiques par un impôt proportionnel sur le revenu pour tous les résidents. Le budget aura alors un effet global de redistribution. Les personnes à revenu élevé auront un AFN négatif tandis que les personnes à faible revenu jouiront d'un AFN positif. Toutefois, si l'on procède à une comparaison entre les provinces, les résidents des provinces à revenu moyen faible auront systématiquement des AFN inférieurs à ceux des personnes résidant dans des provinces où le revenu est plus élevé et les différences d'AFN seront les mêmes pour les personnes de catégories de revenu différentes[5].

Fait intéressant à noter au sujet de l'exemple précédent, il est relativement facile au gouvernement de corriger les différences d'AFN grâce à un régime fédéral-provincial de transferts de péréquation. En fait, le bon ensemble de transferts permettrait d'égaliser toutes les différences de capacité fiscale entre provinces. En fait, comme l'a indiqué le Conseil économique du Canada [1982], ce système reproduirait exactement les arrangements financiers d'un État unitaire tout en conservant les avantages d'un processus de décision décentralisé. Cette question est abordée de façon plus détaillée à la section sur la théorie des transferts intergouvernementaux.

Il est à noter que, selon certaines indications, l'importance quantitative de l'inefficience fiscale serait probablement limitée et, par conséquent, il ne pourrait s'agir d'un argument majeur en faveur des transferts de péréquation. Watson [1986], à partir de données tirées de Winer et Gauthier [1982], a montré que l'inefficience découlant des migrations d'origine fiscale était probablement réduite. En réalité, toutefois, les arguments en faveur des transferts de péréquation ne sont pas fondés uniquement sur l'efficience. L'équité leur apporte une puissante justification, comme il en sera question au chapitre suivant.

Harmonisation fiscale

L'indépendance relative des provinces en matière de politique fiscale est l'une des caractéristiques importantes des économies fédérales[6]. Tout dépendant des différences entre l'impôt d'une province et l'impôt fédéral ainsi que l'impôt des autres provinces, les ressources ne seront pas réparties de façon efficiente entre les provinces. Comme il a été indiqué précédemment, les différences de taux d'imposition peuvent influer sur la circulation des biens et services, de la main-d'œuvre et des capitaux entre les provinces. L'effet de distorsion de ces taxes sera encore plus marqué sur les marchés du travail qu'ailleurs si les taxes sur les biens et services peuvent être prélevées en fonction du lieu de résidence[7]. Comme les capitaux sont vraisemblablement beaucoup plus mobiles que la main-d'œuvre, c'est là que les coûts d'efficience de régimes fiscaux différents pourraient être les plus considérables. C'est pourquoi, dans les études sur la question, l'accent a été mis en grande partie sur l'impôt sur le revenu du capital.

Il existe différentes formes et différents degrés d'harmonisation des impôts directs. Le Canada a choisi une administration unique de perception de l'impôt pour la plupart des provinces avec une assiette et un barème d'imposition communs pour l'impôt sur le revenu des particuliers et pour celui des sociétés. Les provinces conservent le droit de fixer leurs propres taux d'imposition et d'instaurer des crédits non discriminatoires. Seul le gouvernement fédéral est investi du pouvoir de déterminer l'assiette et le barème d'imposition. Les provinces peuvent, à leur discrétion, adhérer ou non au régime. Il ne semble pas possible d'harmoniser davantage les impôts dans un régime d'imposition décentralisé. Une moins grande harmonisation existerait si les provinces pouvaient choisir leur barème d'imposition (comme l'a recommandé le Conseil économique de l'Ontario [1983]), si la détermination de l'assiette et si l'administration étaient conjointes. À la limite, les provinces pourraient administrer leur propre régime fiscal tout en adoptant l'assiette des impôts fédéraux. C'est ce que font dans une large mesure les provinces canadiennes non participantes et nombre d'États américains.

Du point de vue de l'efficience, l'harmonisation fiscale présente de nombreux avantages. Le premier, et le plus important, est qu'elle réduit les coûts de perception et d'observation à la fois pour le secteur privé et pour l'administration fiscale. Cela est surtout vrai lorsqu'il existe une seule administration de perception de l'impôt. Le deuxième avantage est que l'harmonisation réduit les possibilités de double imposition ou de non-imposition dans le cas des entreprises actives dans plus d'une juridiction. Une formule de répartition commune permet d'y parvenir. Troisième

avantage, l'harmonisation fiscale réduit les possibilités d'évasion et de fraude au moyen, par exemple, de prix de cession interne et d'opérations financières destinées à transférer les assiettes fiscales là où les taux d'imposition sont les moins élevés. Quatrièmement, elle diminue les possibilités de concurrence fiscale entre administrations, ne serait-ce qu'en réduisant le nombre d'instruments utilisables à cette fin. Au Canada, la mesure dans laquelle les provinces peuvent intégrer des dispositions discriminatoires à leur régime fiscal dans le but d'attirer les capitaux d'autres provinces est limitée. Ces avantages sur le plan de l'efficience revêtent une importance toute particulière à l'égard des assiettes fiscales qui s'appliquent aux facteurs de production les plus mobiles. Dans le chapitre suivant, nous analyserons certains des effets de l'harmonisation fiscale sur l'équité, effets qui se font sentir davantage sur l'impôt des particuliers que sur l'impôt des sociétés.

Les avantages que procure l'harmonisation de l'assiette de l'impôt des sociétés peuvent être obtenus sans qu'aucune entente formelle soit conclue à cet égard. C'est-à-dire que les pressions concurrentielles peuvent entraîner un certain degré de similitude entre les assiettes des impôts provinciaux sur les bénéfices des sociétés. On pourrait s'attendre à ce que ces pressions s'exercent avec plus de force sur les provinces dont l'assiette fiscale est plus petite que celle du gouvernement fédéral. Il y a toutefois une limite aux avantages d'efficience que permet de réaliser une harmonisation induite par les pressions concurrentielles. Dans un premier temps, il est improbable que la décentralisation des politiques fiscales relatives aux sociétés donne lieu à un régime entièrement harmonisé. Aux États-Unis, où la plupart des États administrent leur propre impôt sur les bénéfices des sociétés, les assiettes varient considérablement d'un État à l'autre et diffèrent de celle du gouvernement fédéral – et ce, même si les États occupent une part relativement restreinte de ce champ d'imposition. Les pressions en faveur de l'harmonisation diminuent à mesure que les provinces prennent de l'importance dans le domaine de l'impôt des sociétés. Les impôts provinciaux peuvent avoir une incidence beaucoup plus grande sur l'activité économique si les taux d'imposition sont plus élevés. Comme il a été indiqué ci-dessus, la concurrence fiscale peut amener les gouvernements à adopter une politique égoïste, en particulier du fait de la formule de répartition utilisée au Canada. Compte tenu de ces pressions, les études sur l'attribution des pouvoirs d'imposition ont en fait préconisé que les impôts frappant le revenu du capital à l'origine, comme l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou les impôts sur le capital, soient confiés au gouvernement central. À défaut, le gouvernement fédéral devrait au moins conserver une part assez importante de ces assiettes fiscales pour qu'un système efficace d'harmonisation puisse exister.

Du point de vue de l'efficience, on peut soutenir que l'harmonisation est moins importante dans un régime d'impôts indirects, car ces derniers ne visent par le revenu du capital. Les principaux problèmes ont trait à l'incapacité de faire observer les dispositions fiscales relatives au lieu de résidence. Il est en fait possible de s'y soustraire en effectuant des achats dans une autre province[8]. Comme il n'existe aucun contrôle frontalier, il n'est pas évident qu'on puisse y faire quelque chose. De fait, en l'absence de contrôles frontaliers, les pressions concurrentielles auront pour effet de réduire les écarts éventuels de taux et de structure entre les taxes de vente.

Des questions d'efficience susceptibles d'être plus importantes sont posées par l'harmonisation de la TPS fédérale et des taxes de vente provinciales. Un point est assez clair : il serait difficile d'établir un régime harmonisé de TPS auquel les provinces participeraient à part entière. En raison du système de crédits utilisé pour la TPS, il faudrait tenir soigneusement compte des transactions entre provinces afin que les crédits obtenus pour les taxes payées à chaque stade puissent être attribués à la juridiction où l'assujettissement à la taxe aurait pris naissance. Cela explique vraisemblablement pourquoi les provinces qui ont accepté une certaine harmonisation avec le régime fédéral ont conservé leur taxe à palier d'application unique sur les ventes au détail. Les avantages du système de TPS ne pourront donc être entièrement réalisés, comme la soustraction des biens d'équipement à la taxe et le traitement non discriminatoire des biens échangés.

Harmonisation des dépenses

Des gains d'efficience peuvent également être tirés de l'harmonisation de certains postes de dépense des provinces. Une bonne proportion des dépenses provinciales est affectée à la prestation, aux ménages, de services de nature quasi privée, de même qu'aux transferts[9]. Ces dépenses peuvent avoir deux genres d'effets sur l'efficience. Premièrement, les différences entre les programmes de dépenses des provinces peuvent influer sur les décisions de migration entre les provinces. Par exemple, les services offerts dans le cadre des régimes d'assurance-maladie peuvent attirer certains genres de résidents. Des régimes d'assistance sociale plus généreux peuvent encourager la migration des personnes à faible revenu, quoique les preuves empiriques à l'appui soient plutôt minces. La non-transférabilité des régimes de retraite publics peut influer sur la migration des personnes âgées. La possibilité que la structure des programmes de dépenses entraîne des mouvements migratoires pourrait inciter les provinces à se livrer, en matière de dépenses, une concurrence dont le but serait d'attirer les résidents

désirables et de repousser les autres. Si toutes les provinces procédaient ainsi, le résultat final serait une situation pire pour tout le monde. Une certaine coordination de ces programmes par le gouvernement fédéral pourrait donc être souhaitable.

Deuxièmement, certains programmes de dépenses ont des retombées pour les résidents d'autres provinces qui sont en mesure de profiter des services offerts. L'exemple le plus souvent cité est celui des études supérieures. Les résidents d'une province peuvent suivre des cours dans les universités d'une autre province et ainsi bénéficier des dépenses engagées par le gouvernement de cette dernière. Les installations de transport constituent un autre exemple, tout comme les services de santé. Dans ce contexte également, une coordination centrale pourrait présenter certains avantages du point de vue de la stricte efficience.

Malheureusement, on ne dispose pas de beaucoup d'indications qui montreraient les effets d'inefficience des programmes de dépenses des provinces. De ce fait, il est difficile de monter un dossier solide en faveur de l'uniformité des prestations. Cependant, comme dans le cas de la péréquation fiscale, l'équité fournit des arguments plus puissants en faveur de l'harmonisation des dépenses. Ce sont ces arguments que nous abordons maintenant.

5 L'équité dans une économie fédérale

Nous avons indiqué plus tôt que, entre autres choses, l'État facilite l'efficience de l'économie de marché, c'est-à-dire qu'il accroît les gains qui peuvent être tirés de l'échange de façon générale. Cependant, ses activités visent en grande partie à accroître l'équité de l'économie en redistribuant les avantages économiques du marché entre diverses personnes. La mise en pratique de l'équité oblige à porter un jugement de valeur, que les économistes traduisent habituellement par un outil conceptuel appelé *fonction de bien-être social*. Des personnes différentes, mais également douées de raison, n'accorderont pas la même importance à l'équité selon le jugement de valeur qu'elles auront porté. Cela complique l'évaluation de la politique publique. La mise en pratique de la justice ou de l'équité ressortit en fin de compte au processus politique. En abordant de façon abstraite le principe d'équité au moyen de la fonction de bien-être social, nous voulons simplement indiquer les genres de jugements de valeur que doivent poser les décideurs et aussi fournir quelques points de référence pour aider à déterminer quel palier de gouvernement devrait être responsable au premier chef de l'équité. En outre, une discussion théorique nous aidera à savoir quels objectifs ou obligations en matière d'équité doivent être ajoutés, le cas échéant, à la constitution.

On peut obtenir des politiques redistributives très différentes selon les jugements de valeur que l'on pose. Quelques exemples permettront de le montrer. Supposons qu'il existe deux genres de personnes dans une économie et qu'elles ne tirent pas la même utilité d'un même montant de revenu. Les personnes à utilité élevée obtiennent des niveaux d'utilité supérieurs, quel que soit le niveau de revenu, à ceux des personnes à faible utilité. De plus, l'utilité marginale diminue en fonction du revenu. Supposons que le revenu global soit fixe dans l'économie et qu'il faille seulement décider de la somme à attribuer à chacun. La répartition optimale du revenu sur le plan social dépend de la forme de la fonction de bien-être social. La caractéristique importante de cette fonction aux fins de la redistribution est son *degré d'aversion pour l'iniquité*. Comme l'ont indiqué Boadway et Bruce [1984], la formule générale suivante peut exprimer des fonctions de bien-être social comportant des degrés divers d'aversion pour l'iniquité :

$$W(U_1, U_2, \ldots, U_n) = \sum_{i=1}^{n} \frac{(U_i)1-\rho}{1-\rho},$$

où ρ est le degré d'aversion pour l'iniquité. Si $\rho = 0$, la fonction d'utilité est utilitariste (la somme des utilités). Les courbes d'indifférence sociale dans l'espace de l'utilité sont des lignes droites ayant une pente de –45°. Quand ρ tend vers l'infini, la fonction de bien-être social devient maximin, ou Rawlsienne, et les courbes d'indifférence sont perpendiculaires le long de la droite à 45°. Entre les extrêmes, différents degrés d'aversion pour l'iniquité peuvent exister; les courbes d'indifférence sociale sont strictement convexes à l'origine. À mesure que la valeur de ρ augmente, la courbure des courbes d'indifférence sociale devient plus prononcée, les différences de niveaux d'utilité sont moins tolérées et la distribution se déplace en faveur des personnes à faible utilité. Toutefois, comme il a été indiqué, presque n'importe quelle structure de progressivité est possible.

Examinons maintenant l'effet du degré d'aversion pour l'iniquité dans l'exemple donné. Nous porterons notre attention sur les deux extrêmes : le critère utilitariste et le maximin. Si la fonction de bien-être social est utilitariste, c'est-à-dire si seule importe la somme des utilités individuelles, le revenu est distribué de façon optimale lorsque les utilités marginales du revenu sont égales pour les deux personnes. En pareil cas, un revenu supérieur est remis aux personnes à utilité élevée qui, au bout du compte, se retrouvent avec un degré d'utilité et un revenu plus élevés que ceux des personnes à faible utilité. Ce résultat peut être considéré comme non égalitaire. Par contre, si l'on opte pour le maximin, le revenu est redistribué de sorte que les niveaux d'utilité soient les mêmes pour tous les particuliers. Contrairement à ce qui se passe dans le cas utilitariste, un revenu supérieur doit être remis aux personnes à faible utilité, car elles ont besoin d'un revenu plus élevé pour atteindre un niveau donné d'utilité. Ainsi, l'ampleur de la redistribution dépend essentiellement de la forme de la fonction de bien-être social.

Dans un second exemple, on permet à l'offre de travail de varier. Supposons que l'économie se compose de deux sortes de personnes – celles qui touchent un revenu élevé et celles qui touchent un faible revenu – ayant des fonctions d'utilité identiques qui dépendent à la fois du revenu et des loisirs. L'influence des loisirs sur l'utilité se révèle lourde en conséquences pour le degré de redistribution. Supposons également que l'imposition forfaitaire soit possible pour éviter les problèmes d'efficience. Dans ce cas, des

redistributions très différentes sont de nouveau possibles, selon le degré d'aversion pour l'iniquité de la fonction de bien-être social. Si cette fonction est utilitariste, l'impôt forfaitaire redistributif est très progressif, à un point tel qu'il défavorise la personne ayant de grandes capacités par rapport à celle ayant de faibles capacités[1]. Toutefois, si la fonction de bien-être social est maximin, l'impôt redistributif est beaucoup moins progressif, et peut même être régressif[2]. Par conséquent, dans cet exemple également, l'ampleur de la redistribution varie considérablement en fonction du jugement de valeur posé.

Dans la pratique, l'État ne peut appliquer un impôt forfaitaire. La politique redistributive doit être fondée sur ce que l'État est en mesure d'observer. Les instruments de redistribution le plus souvent analysés sont fondés sur le revenu, pour le motif que les différences de revenu traduisent des différences de capacité de gain. Le régime de transferts et d'impôts tend à être dans une large mesure fondé sur le revenu, et la plupart des gens y voient la principale source de redistribution dans le secteur public. Toutefois, la redistribution en fonction du revenu se révèle un instrument assez peu intéressant pour nombre de raisons. Les écarts de revenu traduisent bien d'autres facteurs que les différences de capacité de gain. Par exemple, ils reflètent des différences d'efforts au travail, de niveau de scolarité, de choix professionnels (occuper des postes présentant différents avantages non pécuniaires, être employé plutôt que cadre ou entrepreneur, etc.) et d'âge. Comme ces facteurs varient d'un ménage à l'autre et que certains d'entre eux peuvent changer sous l'effet de l'impôt direct, l'imposition fondée sur le seul revenu est d'une utilité limitée. La théorie de l'impôt direct optimal a tenté de tenir compte de ces aspects pour la détermination du degré souhaité de progressivité de l'impôt. Cette analyse très technique a été fondée en grande partie sur des études de simulation. Pour un large éventail d'hypothèses concernant le comportement individuel, la répartition des compétences et la fonction de bien-être social, la progressivité de l'impôt direct optimal est étonnamment limitée[3].

Les travaux théoriques traditionnels sur la redistribution ont mis l'accent sur les différences d'utilité découlant des différences de capacité de gain. Cependant, un certain nombre d'autres facteurs relatifs aux ménages influent sur l'utilité et pourraient, par conséquent, servir de fondement à une politique de redistribution. Il s'agit notamment de l'état de santé, des handicaps, de la situation d'emploi, du groupe d'âge (c'est-à-dire la date de naissance), de la situation de famille et du lieu de résidence. Comme ces facteurs peuvent entraîner des différences d'utilité (en présumant que les ménages ne peuvent les modifier sans frais), les politiques de redistribution fondées sur ces éléments peuvent représenter des outils importants dans la panoplie redistributive de l'État. En principe, il existe de nombreux moyens de rendre la redistribution dépendante de ces facteurs. Le régime d'impôt sur le revenu peut lui-même servir à cette fin, et y sert effectivement. Ainsi, les déductions, les exemptions ou les crédits du régime d'impôt sur le revenu sont souvent fondés sur la situation de famille, l'âge, les frais de garde d'enfants et les handicaps. Le régime de transferts peut également corriger les écarts observés à l'égard de ces facteurs. Mentionnons par exemple les allocations familiales, les pensions publiques et l'assurance-chômage. Les transferts en nature constituent un autre moyen non lié au revenu pour atteindre des objectifs d'équité. C'est notamment le cas de l'assurance-maladie et des services d'aide sociale. D'une manière plus générale, les transferts en nature qui ne sont pas forcément liés à des caractéristiques n'ayant pas trait au revenu servent souvent d'instruments de redistribution. Des programmes tels l'enseignement public, le logement public et, dans certains pays, les programmes alimentaires peuvent être considérés comme des instruments de redistribution en nature.

Le résultat est qu'une gamme d'autres instruments de redistribution s'ajoutent au régime de transferts et d'impôts basés sur le revenu. Il s'agit d'instruments fondés sur des facteurs autres que le revenu, souvent appelés programmes d'aide sociale, ainsi que de transferts en nature. Bien que l'étude des deux aspects en soit encore à ses débuts, nous disposons maintenant d'un certain nombre de documents selon lesquels les deux genres d'instruments ont un rôle à jouer dans un système général de redistribution. Il est relativement simple de plaider en faveur de programmes d'assurance sociale fondés sur des facteurs autres que le revenu. Citons entre autres études celle de Gordon et Varian [1988] sur l'équité entre les générations, celle de Blomqvist et Horn [1984] sur la redistribution fondée sur la santé, et celle de Boadway et Wildasin [1990] sur la redistribution en fonction des perturbations imprévues subies par certains emplois ou professions. Toutefois, l'utilisation de transferts en nature par opposition à des transferts monétaires nécessite une analyse plus subtile. Les études ont produit divers scénarios selon lesquels les transferts en nature peuvent en fait accroître l'efficience du processus de redistribution. Guesnerie et Roberts [1984] ont analysé ce phénomène général et montré que, même avec des impôts sur le revenu optimaux, certaines formes de rationnement quantitatif peuvent améliorer le bien-être social. Nichols et Zeckhauser [1982] ont offert une bonne explication intuitive du recours aux transferts en nature à des fins de redistribution. Cette notion a été appliquée aux soins de santé par Blackorby et Donaldson [1988], à l'enseignement et aux pensions par Boadway et Marchand [1990], aux dépenses publiques dans les pays en développement par Besley et Coate [1991], au salaire minimum par

Guesnerie et Roberts [1987], ainsi qu'à l'assurance-chômage par Marceau et Boadway [1991].

Nous n'avons pas à nous attarder aux aspects techniques de ces études, mais plutôt à la mesure dans laquelle l'action de l'État est vraiment motivée par des objectifs de redistribution. Les programmes de dépenses publiques relatifs aux soins de santé, aux pensions, à l'assurance-chômage, à l'assistance sociale, à l'indemnisation des accidents du travail, au logement public et à l'éducation sont dans une large mesure des instruments de redistribution. Dans la plupart de ces cas, il serait difficile de justifier la prestation de ces services par l'État autrement que par des fins de redistribution. Les programmes prévoient soit des transferts purs et simples, soit la prestation par l'État de biens essentiellement privés, c'est-à-dire qui auraient pu facilement être offerts par le secteur privé. En fait, il ressort d'une analyse attentive des activités de l'État qu'une très forte proportion de ces dernières a un caractère redistributif. Nous ne sommes pas en mesure de déclarer si cela est bon ou mauvais; nous nous contenterons de considérer cette situation comme un fait dont il faut tenir compte dans la constitution.

Ce fait revêt une importance capitale dans l'évaluation des options qui s'offrent au régime fédéral du Canada. Nombre des programmes de nature redistributive relèvent actuellement des provinces. Fondamentalement, tout ce qui touche la santé, l'éducation et le bien-être social, exception faite de l'assurance-chômage, est du ressort des provinces. Les deux paliers de gouvernement se partagent le domaine des pensions, bien qu'en fait la plupart des provinces choisissent de ne pas exercer cette option. Cela limite sensiblement la capacité du gouvernement fédéral de chercher à atteindre directement des objectifs d'équité autrement que par le régime de transferts et d'impôt sur le revenu. Il ressort de ce qui précède que ce régime n'est qu'une partie, peut-être secondaire, du système global de redistribution passant par l'entremise du secteur public.

Avant d'approfondir les questions d'équité particulières à un régime fédéral, il est utile de rappeler la façon dont les économistes spécialistes des finances publiques décomposent habituellement l'équité – en une composante horizontale et en une composante verticale. Cette distinction repose sur l'idée que l'équité est, dans l'idéal, mise en œuvre au moyen d'une fonction de bien-être social dont les arguments sont les degrés d'utilité des différents particuliers. La fonction de bien-être social est normalement caractérisée par l'anonymat et la symétrie, ce qui signifie que seul le degré d'utilité de chaque personne compte et non son identité, et que la même importance doit être attribuée à deux personnes ayant le même degré d'utilité. Les fonctions de bien-être social spécifient également l'arbitrage entre des personnes ayant des degrés d'utilité différents. Compte tenu de ce qui précède, l'équité redistributive peut être répartie, de façon conceptuelle, en deux études. La première consiste à déterminer les personnes également bien nanties. Selon le principe de l'équité horizontale, les personnes qui sont également nanties sans l'intervention de l'État devraient le demeurer en sa présence. Il s'agit donc du principe de l'égalité de traitement pour les personnes égales. En théorie, les personnes également bien nanties sont identifiées comme suit. On obtient une mesure monétaire du niveau de bien-être d'un ménage. Les études économiques du bien-être recourent à la notion d'une fonction de dépense à un ensemble de prix de référence. C'est ce qu'on appelle une mesure *métrique monétaire* de l'utilité, correspondant au revenu réel du ménage. Cette mesure peut être corrigée au moyen d'échelles d'équivalence des ménages qui tiennent compte de facteurs tels que la taille de la famille. Les personnes ayant un revenu réel identique sont alors traitées de façon identique par le secteur public[4].

Pour appliquer le principe de l'équité horizontale, il faut pouvoir comparer les niveaux d'utilité entre les ménages. L'équité verticale porte sur le traitement des personnes dont les niveaux d'utilité sont différents. Elle oblige à porter des jugements de valeur sur la façon d'arbitrer les changements d'utilité des personnes qui, au départ, se situent à des niveaux différents. Le concept de degré d'aversion pour l'iniquité, dont il a été question précédemment, est une mesure sommaire utile à cette fin. Cette distinction entre l'équité horizontale et l'équité verticale joue un rôle important dans les études sur le fédéralisme fiscal.

Comme pour l'efficience, la recherche de l'équité pose quelques problèmes particuliers dans un État fédéral, dont les deux questions importantes qui suivent.

Responsabilités fédérales et provinciales en matière d'équité

Une question d'importance, dans le débat concernant la centralisation ou la décentralisation des fonctions économiques, concerne l'attribution des responsabilités en matière d'équité : le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou une combinaison des deux. L'importance particulière de cette question tient au fait, signalé précédemment, qu'une bonne partie des mesures prises par les gouvernements visent des objectifs d'équité. Quelques-unes des questions économiques en cause sont abordées au chapitre suivant. Nous indiquerons simplement ici la répartition des responsabilités qui semble exister à l'heure actuelle. Avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les responsabilités en matière d'équité n'étaient pas énoncées explicitement. Les

deux paliers de gouvernement exerçaient cependant des fonctions qui avaient des incidences sur l'équité. Essentiellement, le gouvernement fédéral jouait un rôle prépondérant dans la redistribution fondée sur le revenu, tandis que les provinces s'occupaient de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. Par son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral exerçait une certaine influence sur la prestation des services provinciaux, influence qui était sans doute motivée en bonne part par des considérations d'équité.

Le paragraphe 36(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* précise que l'équité relève à la fois du fédéral et des provinces. En outre, le paragraphe 36(2) stipule que le gouvernement fédéral doit veiller à l'équité interprovinciale et interrégionale. La valeur de ces dispositions en droit n'a pas encore été mise à l'épreuve. Un constitutionnaliste exprime l'avis suivant au sujet du paragraphe 36(2) : « Cette obligation est probablement trop vague et trop politique pour être exécutoire, mais elle laisse à penser que les paiements de péréquation ne prendront pas fin de sitôt » (traduction libre; Hogg [1985], p. 34). Plus loin, Hogg ajoute que l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui exprime l'engagement de corriger les disparités régionales et de verser des paiements de péréquation, semble également renforcer de façon implicite une large interprétation du pouvoir de dépenser (Hogg [1985], p. 126). Une interprétation de ces dispositions consiste à supposer que les provinces peuvent appliquer des politiques redistributives dans leurs propres sphères de compétence. Le gouvernement fédéral serait responsable au premier chef de l'équité nationale et devrait veiller tout particulièrement à ce que les provinces disposent de moyens financiers semblables pour mettre en œuvre des politiques motivées par un souci d'équité. Nous reviendrons sur le partage des fonctions en matière d'équité au prochain chapitre.

Équité fiscale

L'équité fiscale est un concept analogue à celui de l'efficience fiscale dont il a été question au chapitre précédent. Il s'agit essentiellement de la notion d'équité horizontale appliquée dans un contexte fédéral. Comme nous l'avons indiqué lorsque nous avons abordé la question de l'efficience fiscale, dans une fédération décentralisée, différentes administrations offrent différents AFN à leurs résidents. Les écarts entre les AFN proviennent de différences dans les recettes fiscales basées sur l'origine (par exemple, les impôts sur les ressources et sur les sociétés) et de l'élément redistributif des budgets provinciaux mis en œuvre par le biais des impôts fondés sur le lieu de résidence. Des différences d'AFN peuvent également découler de différences de coût et de nécessité des services publics d'une province à l'autre. Par exemple, les provinces ayant une proportion plus élevée de personnes âgées devront engager, toutes proportions gardées, des dépenses supérieures pour la santé et l'aide sociale. Cela signifie que des personnes par ailleurs identiques seront traitées différemment par le secteur public, plus précisément par les gouvernements provinciaux. En d'autres termes, les secteurs publics provinciaux violeront le principe de l'équité horizontale dans une fédération.

Par ailleurs, en l'absence de mesures compensant ces différences d'AFN induites par les provinces, le système fédéral de transferts et d'impôts violera lui aussi le principe de l'équité horizontale. La raison en est que l'assiette de l'impôt fédéral comprend le revenu observé, mais non les AFN, qui constituent également une source de revenu réel. Ainsi, les résidents des provinces offrant des AFN élevés seront favorisés par rapport à ceux des provinces offrant de faibles AFN parce qu'une plus forte proportion de leurs revenus réels ne sera pas imposée.

En principe, un régime de transferts aux particuliers fondé sur les AFN qu'ils reçoivent de leur gouvernement provincial pourrait remédier à cette situation. Toutefois, un tel régime serait extrêmement compliqué à administrer et pourrait inciter les provinces à changer leur comportement en vue de profiter des transferts fédéraux en faveur de leurs résidents. Chose plus importante encore, cela reviendrait pour le gouvernement fédéral à neutraliser les politiques de redistribution des provinces, ce qui risquerait de ne pas être compatible avec l'attribution des responsabilités en matière d'équité. La question des AFN différents pourrait plutôt être réglée par un système de transferts de péréquation. Comme l'ont signalé Boadway et Flatters [1982] et le Conseil économique du Canada [1982], ces transferts devraient égaliser les capacités fiscales des différentes provinces et pourraient aussi comporter une certaine égalisation des besoins et des coûts. La mesure dans laquelle le système actuel de transferts atteint cet objectif est abordée dans un autre chapitre. Pour l'instant, il convient de noter que l'égalisation entendue dans ce sens large n'est pas atteinte seulement par le régime de péréquation à proprement parler. Le RAPC peut être considéré comme un instrument de péréquation en fonction des besoins et de la capacité fiscale négative. Le régime de FPE est lui-même implicitement un instrument de péréquation.

Il convient enfin de noter que l'existence d'écarts en matière d'AFN exige certains transferts de péréquation pour des raisons tant d'équité que d'efficience. Il s'agit d'un des rares points de convergence entre les considérations d'équité et d'efficience. En fait, toutefois, les considérations d'équité et d'efficience n'exigent pas forcément exactement le même degré d'égalité. Par exemple, il faudrait, par souci

d'efficience, que les rentes tirées des ressources par les provinces soient entièrement égalisées. L'égalisation n'aurait toutefois pas à être aussi poussée du point de vue de l'équité si les ressources étaient réputées appartenir aux résidents de la province, comme cela semble être le cas au Canada. Ainsi que l'ont fait valoir Boadway et Flatters [1982] et le Conseil économique du Canada [1982], la part des rentes tirées des ressources égalisées en pareil cas ne correspondrait qu'au taux moyen de l'impôt fédéral multiplié par ces rentes, étant donné que ces dernières seraient réputées être des composantes légitimes du revenu réel des ménages.

6 La répartition des responsabilités économiques

Ce chapitre traite des diverses thèses *économiques* qui sous-tendent la répartition des fonctions économiques entre le gouvernement fédéral et les provinces, c'est-à-dire de l'équilibre qu'il y a lieu d'établir entre la centralisation et la décentralisation[1]. Il convient, dès le départ, de faire quelques mises en garde concernant le poids de nos arguments. Premièrement, nous n'avons examiné que les aspects économiques de l'attribution des responsabilités. Or, il n'est pas du tout évident que les considérations économiques soient les facteurs déterminants dans l'étude de cette question. Deuxièmement, et cette constatation est des plus importantes, les économistes ne s'entendent pas entre eux au sujet de l'attribution des fonctions au sein de la fédération, comme le montre amplement le débat constitutionnel actuel.

Plusieurs facteurs expliquent cette divergence d'opinions. Tout d'abord, on ne s'entend pas au sujet des conséquences réelles de la décentralisation. Certains économistes y voient a priori un mécanisme d'accroissement de l'efficience. Ils prétendent qu'elle favorise une participation plus directe du public au processus décisionnel collectif et permet de mieux tenir compte des préférences locales. De même, par analogie avec les mécanismes de marché, certains estiment que la décentralisation du processus décisionnel de l'État favorise la concurrence entre les pouvoirs publics, ce qui contribue à accroître l'efficience[2]. Par contre, d'autres économistes voient dans la décentralisation une arme à double tranchant, puisqu'elle peut causer une concurrence nuisible sur le plan des impôts et des dépenses, entraîner le dédoublement de certaines fonctions, créer des distorsions sur le marché commun et empêcher la population de tirer parti d'économies d'échelle. On peut donc affirmer, sans grand risque de se tromper, qu'il n'existe pas suffisamment de données probantes pour privilégier un point de vue par rapport à l'autre.

Le rôle de l'État constitue peut-être la principale source de désaccord dans le débat qui oppose les tenants de la centralisation à ceux de la décentralisation. Certaines des thèses économiques avancées en faveur de la décentralisation découlent d'un mécontentement général face à la taille de l'appareil gouvernemental comme tel. C'est d'ailleurs l'une des principales caractéristiques de l'école de pensée dite du choix public ou collectif. Selon les économistes de cette école, l'intervention des pouvoirs publics devrait être réduite au minimum; la décentralisation constituerait une formule idéale dans un monde où l'État jouerait un rôle secondaire. Ces économistes soutiennent que la décentralisation, grâce à un mécanisme de concurrence intergouvernementale, contribue à réduire le rôle des pouvoirs publics. Cette façon de penser semble former la trame de bon nombre des observations qui sont ressorties des audiences de la Commission Bélanger-Campeau. C'est un argument de nature relativement générale, qu'il est difficile d'appuyer ou de réfuter à cause de l'absence d'information probante.

Parallèlement, les économistes attachent une importance relative différente aux objectifs d'équité et d'efficience de l'État. De fait, l'argument de Buchanan et de ses partisans en faveur de la réduction au minimum du rôle des pouvoirs publics découle d'une profonde aversion pour la fonction redistributive de l'État (Brennan et Buchanan [1980]). Comme nous le verrons plus loin, les considérations d'équité semblent militer davantage en faveur de la centralisation que les considérations relatives à l'efficience. En effet, les principales préoccupations exprimées au cours du débat public au sujet de la décentralisation portent, en fin de compte, sur l'équité. Ceux qui soutiennent que les pouvoirs publics devraient avant tout s'occuper d'accroître l'efficience de l'économie de marché ont tendance à être des tenants de la décentralisation. En évaluant ces divers arguments, il convient de se rappeler que, comme nous l'avons déjà mentionné, une part importante des fonctions des pouvoirs publics au Canada est de nature redistributive. C'est une considération qu'il est utile de garder à l'esprit dans le débat opposant la centralisation à la décentralisation. Ainsi, dans l'étude de l'attribution des fonctions, nous partons le plus souvent de l'hypothèse que les pouvoirs publics continuent d'offrir les services qu'ils assurent à l'heure actuelle.

Dans le contexte de l'attribution des fonctions, le problème fondamental consiste à décider quel palier de gouvernement fait quoi, et comment chaque palier finance ses dépenses au moyen de divers types d'impôts et, dans le cas des provinces, des transferts fédéraux. L'attribution des responsabilités en matière de dépenses et d'impôts peut être effectuée de façon relativement indépendante, les différences globales pouvant être comblées en bout de ligne grâce à des transferts fédéraux-provinciaux. De fait, dans la mesure où les responsabilités relatives à l'équité sont dévolues au gouvernement fédéral, les transferts deviennent pour lui un outil essentiel. Nous traiterons, dans un chapitre distinct,

des principes régissant les transferts intergouvernementaux, puisque ceux-ci jouent un rôle essentiel dans l'économie des régimes fédéraux.

Nous étudierons d'abord certains principes généraux qui influent sur l'attribution des fonctions, puis examinerons leurs conséquences sur le cadre constitutionnel.

Principes généraux influant sur l'attribution des fonctions

L'équité

Une question prédominante que l'on se pose de façon générale porte sur les moyens à prendre pour répartir les responsabilités en matière d'équité entre les deux paliers de gouvernement. Cette question est importante non seulement en soi, mais aussi parce que l'attribution de ces responsabilités a une incidence sur le rôle que joue l'équité dans le processus décisionnel du secteur public. Le désaccord qui existe entre les tenants de la centralisation et les partisans de la décentralisation porte essentiellement, quoique implicitement, sur l'attribution des fonctions en matière d'équité. Les arguments relatifs à l'efficience sont relativement plus simples.

Le problème fondamental qui surgit dès le départ consiste à déterminer précisément comment attribuer les responsabilités en matière d'équité, vu la dimension redistributive de la quasi-totalité des activités des pouvoirs publics. Il semblerait donc impossible d'attribuer ces responsabilités exclusivement à l'un ou à l'autre des paliers de gouvernement. La répartition de ces responsabilités pourrait plutôt se limiter à des énoncés de principe relativement généraux. C'est le cas dans la fédération canadienne actuelle. En effet, l'article 36 de la loi constitutionnelle attribue au fond les responsabilités en matière d'équité aux deux paliers de gouvernement. Toutefois, ce qui se fait dans la pratique est sans doute plus important que ce que prescrit la constitution.

Selon le point de vue qui ressort traditionnellement des études sur les finances publiques (p. ex., Musgrave [1959]), l'équité devrait être en fin de compte une responsabilité fédérale. Le principal argument en faveur de ce point de vue repose sur la notion d'équité horizontale, selon laquelle toutes les personnes devraient être traitées de la même façon, peu importe leur province de résidence. En termes techniques, la fonction de bien-être social devrait s'appliquer à l'échelle du pays et assurer le traitement « symétrique » de tous les citoyens. Il existe aussi un certain nombre d'arguments d'efficience qui militent en faveur de l'attribution au gouvernement fédéral des responsabilités en matière d'équité. Notamment, une telle attribution empêche la concurrence sur le plan des impôts et des dépenses, laquelle nuit dans une certaine mesure à la réalisation des objectifs d'équité et favorise la libre circulation des facteurs de production.

L'argument de traitement « symétrique » de tous les citoyens semble être relativement puissant. Malheureusement, il soulève un certain nombre de questions. D'abord, il suppose que les différents paliers de gouvernement sont des institutions bienveillantes qui cherchent à maximiser le bien-être social, plutôt que des « léviathans » dont le principal objectif est de transférer des ressources à leurs partisans. Ensuite, même si les gouvernements étaient bienveillants, on ne conviendra jamais d'une fonction de bien-être social pour la société. C'est une conséquence bien connue du théorème d'impossibilité d'Arrow (voir Arrow [1951]). Les décisions relatives à l'équité doivent être prises par quelqu'un, mais il n'est pas évident que celles du gouvernement fédéral soient supérieures à celles des provinces.

Au contraire, on pourrait s'attendre que les préférences en matière de redistribution varient d'une province à l'autre, de sorte qu'il faudrait laisser aux provinces une certaine marge de manœuvre pour réaliser les objectifs d'équité. De fait, d'après l'argument exposé ci-après, certains pourraient être portés à accorder une grande importance au rôle redistributif des provinces. D'après Pauly [1973], l'altruisme peut justifier certaines activités de redistribution; or, ce sentiment se manifeste surtout envers les personnes de notre milieu ou de notre province. Si c'est le cas, la redistribution revêt les caractéristiques d'un bien public local et pourrait donc vraisemblablement être effectuée de façon plus efficiente par les provinces.

Tout compte fait, étant donné ces arguments contradictoires, l'attribution des responsabilités en matière d'équité aux deux paliers de gouvernement est peut-être la formule indiquée. C'est ce que reconnaît la *Loi constitutionnelle de 1982* en prévoyant la responsabilité conjointe des objectifs d'équité. Dans la pratique, elle confie aux provinces la responsabilité d'appliquer leurs propres politiques de redistribution. De fait, l'un des objectifs des paiements de péréquation versés inconditionnellement aux provinces, conformément au paragraphe 36(2), est d'égaliser la capacité des provinces de poursuivre des objectifs similaires tout en les laissant exercer leurs responsabilités à cet égard de façon indépendante. Le compromis auquel on est arrivé dans le *modus operandi* de la fédération canadienne n'est peut-être pas si mauvais : les provinces effectuent elles-mêmes la redistribution, mais le gouvernement fédéral conserve le droit (ou la responsabilité) de veiller à ce que les différentes provinces aient les mêmes possibilités d'effectuer une

redistribution en leur versant des paiements de péréquation. Des conflits surviennent, bien sûr, lorsque les deux paliers de gouvernement tentent d'appliquer des politiques redistributives contradictoires. Par exemple, comme nous le ferons valoir plus loin, l'octroi de subventions conditionnelles peut être perçu comme un mécanisme permettant au gouvernement fédéral d'imposer aux provinces son point de vue en matière d'équité nationale. Les désaccords naissent lorsque ce point de vue s'écarte des priorités des provinces.

En somme, malgré l'importance de l'attribution des responsabilités en matière d'équité, la question du palier de gouvernement qui devrait les assumer n'est pas du tout claire. Il n'est pas évident non plus de déterminer la façon de procéder, dans l'abstrait, à une attribution bien claire des responsabilités. Toutefois, il ne faudrait pas préconiser la centralisation ou la décentralisation sans présenter clairement sa conception des objectifs en matière d'équité. Pour ma part, j'ai tendance à accepter que le gouvernement fédéral joue un rôle prépondérant dans le domaine de l'équité, bien que d'autres puissent en arriver à une conclusion tout à fait différente.

Retombées et biens publics

Traditionnellement, ce sont surtout les notions de bien public et d'effet externes qui ont présidé à l'analyse de la répartition des pouvoirs du point de vue économique[3]. Le principe fondamental, c'est que ce que font les pouvoirs publics pour des motifs d'efficience peut être perçu comme un genre de bien public[4]. La portée géographique des biens publics peut varier. En règle générale, il est préférable que le gouvernement fédéral se charge de la prestation des biens et des services publics qui procurent des avantages aux personnes vivant dans des juridictions différentes. Ainsi, les bénéficiaires des services ont leur mot à dire dans le processus politique qui sert à déterminer les dépenses à engager. Pour d'autres biens et services, qui procurent des avantages surtout à la population d'une province, mais qui ont des retombées sur d'autres régions, le recours aux subventions de contrepartie conditionnelles est habituellement suggéré. Cette formule correspond exactement à la théorie de Pigou concernant l'utilisation des impôts et des subventions pour corriger les effets externes.

La prestation de biens et de services publics constitue vraisemblablement une fonction très secondaire des deux paliers de gouvernement. Comme nous l'avons vu précédemment, une proportion très importante du budget des administrations publiques est affectée aux transferts. Quant aux dépenses engagées pour les biens et services, une bonne part est consacrée à des biens et services « quasi privés », c'est-à-dire à des biens qui ont les mêmes caractéristiques que des biens privés. (Cette question sera approfondie plus tard.) Ainsi, l'argument du bien public ne nous aide pas tellement à régler la question de la répartition des responsabilités et, à ce titre, ne semble pas susciter de controverse.

Il se peut, toutefois, que les dépenses liées à la production de biens quasi privés créent des effets externes ou des retombées. D'abord, il arrive que ces biens soient mis à la disposition de non-résidents, comme dans le cas de l'enseignement postsecondaire et des services de santé. Il se peut aussi que les résidents d'une province en particulier y aient recours, puis qu'ils changent de province de résidence. Enfin, la production de certains biens quasi privés donne lieu à des retombées pour d'autres provinces. Par exemple, les services de bien-être social offerts dans une province peuvent provoquer une migration vers cette dernière et ainsi bénéficier aux habitants des autres provinces. Ainsi, la production de biens quasi privés se rattache par certains aspects à la question du marché commun, et il se peut que le gouvernement fédéral ait à intervenir par souci d'efficience, même si ces biens sont fournis par les provinces. Le recours aux subventions conditionnelles et aux normes nationales, par exemple, pourrait être justifié.

Production de biens quasi privés

Comme il a été mentionné, une bonne part des dépenses en biens et services des pouvoirs publics est consacrée à la production de biens et de services de nature essentiellement privée. Ceux-ci sont habituellement offerts par le secteur public, sans qu'il ait recours aux prix comme mécanismes d'allocation. À titre d'exemple, mentionnons l'éducation, les services de bien-être social et divers types d'assurance, qualifiés d'assurance sociale dans ce contexte. Les principaux bénéficiaires des biens quasi privés, contrairement à ceux des biens publics, sont les personnes qui vivent dans la juridiction, quelle qu'elle soit, où les biens sont offerts, encore que des retombées soient possibles. Ainsi, il existe un raisonnement a priori qui justifie la prestation des biens et services à un palier inférieur. Il se pourrait toutefois que, en raison d'économies d'échelle, il ne soit pas souhaitable de descendre en dessous d'un certain niveau.

La décentralisation aux provinces de la prestation des biens et services comporte un certain nombre d'avantages supposés. Elle permet au secteur public de mieux tenir compte des préférences locales. On soutient que les pouvoirs publics peuvent être davantage tenus responsables de ce qu'ils offrent si la prestation s'effectue à un niveau plus bas. On affirme également que la décentralisation favorise la concurrence entre les gouvernements provinciaux, ce qui

accroîtrait la rentabilité et l'innovation. C'est pourquoi bon nombre de fédérations, dont le Canada, dépendent largement des administrations provinciales ou de leur équivalent pour la production de la plupart des biens quasi privés.

La notion de concurrence entre gouvernements dans la prestation des services n'est pas toujours définie clairement. Toutefois, ce qu'on semble entendre, c'est que les gouvernements doivent se faire concurrence pour attirer des résidents et, donc, offrir des biens qui répondent le mieux aux besoins des résidents éventuels. Cette thèse remonte à Tiebout [1956]. Malheureusement, il existe très peu de preuves à l'appui, c'est-à-dire qu'il n'est pas clair que la concurrence exercée dans le but de satisfaire aux besoins des résidents actuels et éventuels donne effectivement lieu à une plus grande efficience de l'appareil gouvernemental. De fait, dans la mesure où la concurrence existe, il est possible de retourner cette thèse. La concurrence entre provinces pour l'obtention de résidents et de capitaux peut avoir un effet contraire au but recherché et amener les provinces à se livrer une concurrence néfaste sur le plan fiscal et en matière de dépenses. Les provinces peuvent adapter leurs programmes de manière à attirer certaines catégories de personnes, et la concurrence qu'elles se livrent peut contribuer à réduire la qualité du service à des niveaux inacceptables. Ainsi, tout compte fait, il n'est pas évident que la concurrence entre gouvernements soit une bonne chose.

Néanmoins, les arguments en faveur de la prestation des biens et des services par les provinces sont assez convaincants – outre qu'ils coïncident avec les réalités. Toutefois, le gouvernement fédéral peut avoir de nombreuses raisons de continuer d'intervenir dans ce secteur. Premièrement, parce que certains biens et services ont d'importantes retombées, il est possible que leur niveau de prestation soit trop faible sans une certaine intervention du gouvernement fédéral. Les régimes de bien-être social, l'enseignement postsecondaire et le transport sont des exemples de biens quasi privés offerts par les provinces qui ont des retombées pour les provinces avoisinantes ou d'autres provinces. Deuxièmement, si les provinces offrent des services très différents et que ceux-ci ne sont pas transférables d'une province à l'autre, il peut en résulter une fragmentation du marché commun des facteurs de production. Les résidents d'une province hésiteront à se réinstaller dans une autre province si cela implique un changement des avantages dont ils bénéficient. C'est peut-être là un facteur particulièrement important lorsque l'on considère que les époques de la vie où les gens sont assujettis à l'impôt et où ils bénéficient d'avantages ne coïncident généralement pas. La personne qui a une capacité contributive (p. ex., au milieu de la vie) consomme relativement peu de biens publics. C'est l'inverse aux deux extrémités du cycle de vie. La migration peut être avantageuse pour certaines provinces et ne pas l'être pour d'autres, selon les caractéristiques démographiques des migrants. Troisièmement, et c'est là une constatation des plus importantes, la production de biens quasi privés a presque toujours comme principal objectif l'équité redistributive, notion dont nous reparlerons plus loin. Si le gouvernement fédéral est en partie responsable de l'équité à l'échelle nationale, il tiendra à ce que des normes nationales s'appliquent à la production de ces biens. Enfin, dans certains cas, des économies d'échelle importantes dans la production de biens quasi privés pourraient justifier une certaine centralisation. La production de bon nombre de ces biens entraîne des frais administratifs appréciables qui rendent le coût par habitant relativement élevé, du moins dans les provinces qui n'ont pas une certaine taille.

Ces arguments pourraient nous amener à croire que, bien que les administrations provinciales soient les mieux placées pour offrir la plupart des biens quasi privés par le biais de leurs propres lois, le gouvernement fédéral a intérêt à en coordonner le mode de prestation. À cette fin, le seul outil dont il dispose au fond est son pouvoir de dépenser. La pratique, qui a eu cours jusqu'ici au Canada, selon laquelle le gouvernement fédéral influe sur les dépenses engagées par les provinces dans des secteurs relevant de leur compétence peut en fin de compte être justifiée par les arguments qui précèdent. Le plus important est sans doute l'argument d'équité. C'est lui d'ailleurs qui a justifié les principales interventions du gouvernement fédéral par le passé. Encore une fois, l'opinion que l'on a de l'intervention du gouvernement fédéral par le biais de son pouvoir de dépenser est fonction de l'importance que l'on accorde aux responsabilités relatives à l'équité en général et à leur attribution au gouvernement fédéral en particulier. Il s'agit dans les deux cas de jugements de valeur.

Réglementation du marché commun intérieur

La préservation du marché commun intérieur est souvent considérée comme l'un des principaux objectifs des politiques d'intérêt public dans une fédération. Cet objectif ressort, par exemple, de toutes les propositions émanant du Québec. Préserver le marché commun signifie en principe garantir la circulation libre et sans distorsions des biens, des services, du travail et du capital. En un sens, la décentralisation des pouvoirs risque presque toujours de nuire au bon fonctionnement du marché commun intérieur, puisqu'elle est susceptible d'entraîner une certaine divergence entre les politiques provinciales. Autrement, elle n'aurait guère de sens. Ainsi, comme le maintien de l'intégrité du marché commun constitue vraisemblablement un argument qui milite en faveur de la centralisation, il faudrait invoquer

d'autres arguments pour justifier la décentralisation. Certains pourraient faire valoir, par contre, que vu l'accroissement de la concurrence mondiale, les provinces ne seront probablement pas libres d'appliquer des politiques susceptibles de créer des distorsions.

Cette thèse pourrait revêtir de l'importance dans plusieurs situations. Les pouvoirs publics s'occupent souvent de réglementer les industries productrices de biens et de services. Dans la mesure où ces biens et services font l'objet d'un commerce transfrontalier, les considérations relatives au marché commun laissent supposer une certaine intervention fédérale. Selon Maxwell et Pestieau [1980], la centralisation a donné lieu à la création de domaines de spécialisation marqués au Canada, ce qui a contribué à une augmentation des revenus et de l'emploi grâce à un accroissement de l'efficience. L'Ontario et le Québec dominent dans le secteur manufacturier et dans la production industrielle, alors que les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique jouent un rôle prépondérant dans le secteur primaire. La spécialisation en fonction des ressources peut toutefois provoquer une « croissance déséquilibrée » dans une province, celle-ci étant alors exposée aux fluctuations de la demande et à de faibles possibilités d'emploi de rechange. En règle générale, la spécialisation nationale est compatible avec le renforcement de l'économie du pays, mais pas tellement avec celui des provinces. Une politique de renforcement des provinces incite chacune d'elles à diversifier sa production (habituellement dans le secteur manufacturier et les industries à forte productivité), aux dépens des avantages susceptibles de découler d'une spécialisation nationale.

La plupart des provinces appliquent des politiques visant explicitement à promouvoir la diversification ainsi qu'une plus grande décentralisation du processus décisionnel. En voici les exemples les plus courants : l'octroi d'une aide financière aux entreprises désireuses de s'installer dans la province, par exemple sous forme de concessions fiscales, de subventions et de prêts; l'application de politiques discriminatoires qui favorisent les entreprises locales dans l'octroi des marchés publics; et l'intervention sur le marché par le biais d'offices de commercialisation chargés d'établir les contingents de production et les prix de vente, par la prise de contrôle d'entreprises privées et par l'exercice d'un pouvoir de persuasion sur les décideurs privés.

La politique de renforcement des provinces a également amené ces dernières à faire du lobbying contre certaines politiques fédérales. Dans presque tous les cas, les revendications des provinces afin d'obtenir un traitement plus équitable ont suscité des conflits d'intérêts entre les régions. Ainsi, les provinces de l'Ouest soutiennent que la politique tarifaire et la politique des transports, en particulier en ce qui a trait aux tarifs marchandises, sont discriminatoires; les provinces Maritimes sont mécontentes de l'aménagement de la Voie maritime du Saint-Laurent, qui a enlevé un trafic de transit à leurs ports; elles déplorent également le retard dans l'établissement de droits de pêche sur le plateau continental; quant au Québec, il est mécontent du Pacte de l'automobile, de l'aménagement de la Voie maritime du Saint-Laurent et de la politique pétrolière nationale établie en 1960.

On peut trouver d'autres exemples de mécontentement dans les secteurs de l'agriculture, des transports, des communications et de l'énergie. Dans chacun de ces cas, il faut mettre en balance les avantages de la décentralisation (p. ex., la protection de la culture) et la fragmentation du marché commun. Des arguments d'ordre réglementaire semblables s'appliquent aux marchés des facteurs de production. La réglementation des institutions et des marchés financiers au niveau provincial peut entraver dans une certaine mesure la libre circulation des capitaux. Toutefois, les obstacles peuvent être limités vu la prédominance de la *Securities and Exchange Commission* en Amérique du Nord et le rôle croissant de la Banque des règlements internationaux, à l'échelle internationale. Dans le cas des marchés du travail, les politiques relatives à la main-d'œuvre et à l'emploi et la réglementation des professions à l'échelle provinciale peuvent restreindre la libre circulation de la main-d'œuvre entre les régions.

Le fait est que la décentralisation, quelle qu'elle soit, des fonctions réglementaires risque de provoquer une certaine balkanisation du marché commun. Bien que toutes les provinces reconnaissent le coût éventuel, sur le plan de l'efficience, d'une balkanisation de la fédération canadienne, leurs incitations à renforcer leur propre économie donnent souvent lieu à des interventions qui entravent le marché commun. L'un des coûts de la décentralisation est l'accroissement de ces incitations, ce dont il faudrait tenir compte pour établir le degré souhaité de centralisation.

De façon plus générale, les politiques provinciales en matière d'imposition et de dépenses risquent de nuire à la libre circulation des biens et des services. L'application de taux d'imposition différents aux sociétés et la prestation par les provinces de niveaux de services différents au secteur privé ont une incidence sur l'allocation du capital dans la fédération. Les mêmes différences, dans le cas des particuliers, donnent lieu à des écarts d'avantages fiscaux nets, lesquels influent sur l'efficience de l'allocation de la main-d'œuvre entre les provinces. Le gouvernement fédéral peut, dans une certaine mesure, contrebalancer ces effets grâce à des transferts d'égalisation ou de péréquation, qui ont pour but d'éliminer les différences entre les avantages fiscaux

nets d'une province à l'autre. On pourrait supposer que c'est là en partie l'objet du paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement fédéral n'est pas à l'abri des politiques qui vont à l'encontre de l'union économique, comme en témoignent amplement les exemples de l'assurance-chômage et des subventions régionales. C'est pourquoi il y aurait peut-être lieu d'intégrer directement dans la constitution, à titre d'obligation, le principe du marché commun (c.-à-d. de la libre circulation des biens et des facteurs de production). Cela pourrait toutefois signifier que des pouvoirs supplémentaires seraient conférés au gouvernement fédéral afin qu'il puisse faire respecter le principe en question.

Dans le contexte canadien, l'un des principaux arguments invoqués par le Québec en faveur de la décentralisation des pouvoirs économiques est la nécessité de protéger la langue et la culture, qui seraient sensiblement différentes dans cette province de ce qu'elles sont dans le reste du pays. Bien qu'il semble s'agir dans une certaine mesure d'une question à caractère non économique – qui, par conséquent, ne relève pas de notre étude – il est possible d'en donner une interprétation économique. Comme l'a signalé Vaillancourt [1991], la valeur du capital humain d'un travailleur francophone dépend de la politique linguistique en vigueur, en particulier en milieu de travail. Les politiques de promotion de l'usage du français au Québec peuvent être considérées comme un bien public qui comporte des ramifications sur le plan tant de l'équité que de l'efficience. Selon Vaillancourt, il existe de bons arguments en faveur d'une décentralisation, peut-être sélective, au Québec des fonctions économiques qui ont une incidence sur la langue et la culture. Par contre, Brenner [1991] fait valoir que de telles politiques peuvent être antiproductives à long terme et préjudiciables à la liberté individuelle.

Harmonisation des impôts et des dépenses

Il existe de nombreux écrits sur l'harmonisation fiscale entre les différents paliers de gouvernement qui présentent un intérêt particulier dans le cadre du débat entourant la réforme constitutionnelle. D'aucuns soutiennent que l'harmonisation des impôts, en particulier de l'impôt sur le revenu, comporte plusieurs avantages, dont la réduction des coûts d'observation et d'application, l'élimination des distorsions nuisant à la libre circulation du capital d'une juridiction à l'autre, la réduction des possibilités de concurrence sur le plan fiscal et la possibilité d'appliquer une politique redistributive commune. Trois considérations prédominantes semblent influer sur la répartition des pouvoirs d'imposition. D'abord, plus l'assiette est « mobile », plus les arguments en faveur de la centralisation ont du poids. Ainsi, il vaut mieux centraliser la coordination des impôts sur le revenu du capital. Ensuite, dans la mesure où l'équité est une responsabilité fédérale, il est important qu'un contrôle centralisé soit exercé sur les impôts directs étant donné que ce sont eux qui se prêtent le mieux aux mesures visant l'équité. Enfin, il convient de reconnaître que les arguments en faveur de la centralisation sont beaucoup plus solides sur le plan des impôts que sur le plan des dépenses. C'est d'ailleurs ce qu'ont reconnu bon nombre de fédérations, leurs pouvoirs de perception des recettes étant beaucoup plus centralisés que leurs pouvoirs de dépenser. Elles recourent aux subventions et au partage des impôts, combinés d'une façon ou d'une autre, pour atténuer ou éliminer les écarts.

Nous aborderons plus loin la question de la répartition effective des pouvoirs d'imposition. Toutefois, il convient auparavant de signaler deux choses. Premièrement, le contrôle centralisé d'une assiette fiscale n'exclut pas nécessairement un certain partage de l'assiette entre les deux paliers de gouvernement. Au Canada, nous disposons d'une méthode très efficace d'harmonisation fiscale grâce aux accords de perception fiscale, même si les responsabilités sont partagées entre les deux paliers dans le domaine de l'impôt sur le revenu. Pour maintenir l'efficacité d'un tel système, il est important que le gouvernement fédéral joue un rôle prédominant. Deuxièmement, il existe une certaine symétrie fondamentale entre les impôts et les transferts : les transferts constituent des impôts négatifs. Ainsi, bon nombre des arguments qui s'appliquent à la répartition des pouvoirs d'imposition s'appliquent également aux transferts. Bien sûr, comme les transferts peuvent servir à des fins bien différentes de celles des impôts, la symétrie n'est pas parfaite. Nous reparlerons de cette question plus loin.

Des arguments semblables pourraient également être invoqués pour justifier l'harmonisation de certaines dépenses dans des domaines tels que la santé, l'éducation et le bien-être social. Examinons maintenant ces domaines.

Transferts et assurance sociale

Comme il a déjà été signalé plusieurs fois, une part importante des dépenses publiques, en particulier au niveau fédéral, prend la forme de transferts (aux particuliers ou aux entreprises). La question est de savoir à quel palier ces transferts devraient être offerts. Il faut tenir compte d'un certain nombre de considérations pour décider de la répartition des responsabilités en matière de transferts. Premièrement, la plupart des transferts aux particuliers servent à des fins de

redistribution. Ainsi, la question de savoir quel palier devrait s'en charger est liée à celle qui consiste à déterminer quel palier de gouvernement est responsable au premier chef de l'équité. Deuxièmement, d'un point de vue purement économique, les transferts sont semblables à des impôts directs négatifs. Il existe donc un argument en faveur de leur intégration au régime d'imposition directe et de leur assujettissement aux mêmes types d'accords d'harmonisation. Troisièmement, il existe plusieurs types différents de transferts, notamment au titre du bien-être social, des pensions et de l'assurance-chômage. Il est utile d'assurer une certaine coordination (harmonisation) de ces différents types de transferts, tant entre les deux paliers de gouvernement qu'entre les provinces. Le régime actuel, dans lequel le gouvernement fédéral s'occupe de l'assurance-chômage alors que les provinces versent les prestations de bien-être social, donne lieu à des problèmes et à des incitations négatives bien connus. Enfin, les transferts aux entreprises sont offerts dans la plupart des cas à des fins incitatives. Les principes du marché commun permettent peut-être de faire valoir que ces transferts devraient être effectués surtout par le gouvernement fédéral de manière à éviter une concurrence nuisible en vue d'attirer les entreprises et la fragmentation des marchés financiers.

Autres questions découlant des responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'équité

L'attribution au gouvernement fédéral des principales responsabilités en matière d'équité nationale pourrait avoir, si cette option était retenue, des répercussions importantes sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux. En fait, elle pourrait bien constituer le principal déterminant du degré de centralisation. Elle a, par exemple, des répercussions sur la répartition des pouvoirs d'imposition. Plus particulièrement, elle milite en faveur de la prédominance du gouvernement fédéral dans le domaine de l'imposition directe, y compris de l'établissement des barèmes. On pourrait également s'en servir pour faire valoir la prépondérance du gouvernement fédéral dans le domaine des transferts aux particuliers. Du même coup, si les dépenses engagées dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social sont reconnues comme étant largement de nature redistributive, l'attribution aux provinces des responsabilités correspondantes priverait le gouvernement fédéral d'une gamme importante d'outils servant à promouvoir l'équité. Le gouvernement fédéral pourrait tenter d'exercer son pouvoir de dépenser pour favoriser l'établissement de normes nationales d'équité. Enfin, l'importance des transferts d'égalisation ou de péréquation fédéraux-provinciaux s'accroît dans la mesure où le gouvernement fédéral se voit confier le rôle de promouvoir l'équité nationale. Cette question sera approfondie dans la prochaine section. Ainsi, la détermination du rôle que devrait jouer le gouvernement fédéral dans le domaine de l'équité engage des enjeux importants. Le régime actuel semble attribuer au gouvernement fédéral des responsabilités considérables en matière d'équité.

Conséquences pour l'attribution des pouvoirs

Dans cette section, nous examinons surtout les répercussions des principes énoncés précédemment pour la répartition des pouvoirs économiques entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous abordons cette question d'un point de vue économique plutôt que constitutionnel. Nous insistons également sur le fait que l'attribution des pouvoirs dépend en partie de la façon dont on conçoit le rôle des pouvoirs publics dans l'économie proprement dite. À cet égard, il ne suffit pas d'arriver à une conclusion concernant ce rôle de l'État et la répartition des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement. Il faut également savoir comment cette répartition devrait être reflétée dans la constitution, c'est-à-dire ce que cette dernière devrait dire au sujet des responsabilités des différents paliers de gouvernement, des contraintes auxquelles ils doivent faire face et de leurs obligations. La décision de laisser certaines responsabilités au pouvoir législatif et d'en imposer d'autres à toutes les assemblées législatives au moyen de la constitution ne peut être prise à la légère. Les études économiques sur cette question en sont encore à leurs balbutiements, et nous avons peu d'observations à ajouter pour l'instant.

Il semble toutefois que trois raisons pourraient motiver l'inclusion dans la constitution de clauses concernant les responsabilités et les obligations en matière économique. La première est tout simplement la protection des mécanismes de marché et du système des droits à la propriété dont il est tributaire. La deuxième est la protection, grâce au processus démocratique, des diverses minorités contre l'exploitation des majorités, en particulier de celles qui sont plus ou moins permanentes. La dernière est l'imposition d'obligations aux pouvoirs publics afin qu'ils surmontent le problème dit de « cohérence dans le temps » dans les études économiques. Il s'agit de la tendance des gouvernements à manquer aux engagements qu'ils ont pris, même si, à long terme, la société se porterait mieux s'ils n'avaient pas renoncé à ces engagements. Des arguments de ce genre ont été mis en relief dans le domaine de la politique macroéconomique et sont à l'origine des recommandations prônant, entre autres choses, la restriction de l'encours de la dette et l'établissement de règles monétaires non discrétionnaires[5]. Nous ne sommes pas en mesure de résoudre la question de la conception du cadre constitutionnel, par

opposition à celle de la répartition économique des pouvoirs. Nous ne faisons que présenter ici certaines observations qui pourraient donner matière à réflexion.

Une façon extrême de poser le problème de la structure de la constitution est d'entreprendre l'exercice mental préconisé par les soi-disant tenants du « principe contractuel »[6]. L'exercice consiste à se placer par l'imagination derrière le « voile de l'ignorance », où l'intérêt égoïste n'existe pas. On pourrait s'imaginer, par exemple, dans un état embryonnaire où nos chances de naître seraient aussi bonnes que celles des autres. Dans cet état d'esprit, on se demande quel genre de mesures devraient être incorporées à la constitution afin de contrôler le comportement des pouvoirs publics. En d'autres termes, si nous pouvions faire abstraction de nos intérêts personnels, que renfermerait la constitution ? C'est un exercice relativement difficile parce que nous avons du mal à faire complètement abstraction de nos valeurs. En outre, les opinions concernant la constitution idéale varieront d'une personne à l'autre. Toutefois, voici, à mon avis, les objectifs fondamentaux que pourrait raisonnablement viser la constitution : préserver les meilleures caractéristiques de l'économie de marché décentralisée, tout en accordant à l'État un certain rôle de répartition et de stabilisation; et obliger les pouvoirs publics à s'acquitter de certaines obligations mineures en matière d'équité.

Si l'on fait abstraction pour l'instant des caractéristiques particulières de la constitution d'une fédération (par opposition à celle d'un État unitaire), ces objectifs pourraient servir de fondement à l'établissement des caractéristiques générales suivantes :

1 définir et protéger les droits à la propriété privée (sécurité, droits des conventions privées, droit de commercer);

2 définir la notion de bien public (commun), telles les ressources naturelles du pays;

3 réglementer, dans l'intérêt commun, le commerce sur les marchés des biens et services et des facteurs de production (c.-à-d. le travail et le capital), y compris les échanges avec les non-résidents;

4 protéger le droit des pouvoirs publics de lever des impôts et de se livrer à des échanges commerciaux dans l'intérêt commun, soit l'intérêt des particuliers dans la société (tant actuelle que future); comme ce droit implique la violation des droits à la propriété privée, il doit être défini en termes très précis; certains droits privés sont inviolables (p. ex., les droits de la personne);

5 contrôler la monnaie par l'entremise de la banque centrale, qui peut être très indépendante du gouvernement de l'heure;

6 inclure parmi les obligations de l'État en matière d'équité l'octroi de chances égales à tous (principe analogue à celui énoncé au paragraphe 36(1) susmentionné) et l'élimination de la pauvreté et de la discrimination. Idéalement, le libellé de cette partie devrait obliger les pouvoirs publics à poursuivre un minimum d'objectifs d'équité, tout en reconnaissant les contraintes imposées par l'efficience. Cette partie, ainsi que le paragraphe 1 précédent, pourrait être considérée comme faisant partie d'une charte des droits économiques.

Certains (en particulier des économistes) pourraient contester la nécessité d'inclure le point 6 dans cette liste, préférant laisser au gouvernement de l'heure les responsabilités en matière d'équité. Il s'agit de toute évidence d'une question de jugement, qui n'est toutefois pas sans conséquences. À mon avis, lorsqu'il est question d'équité, il peut être utile d'inciter l'État à promouvoir l'équité ou la justice économique puisque, comme on le sait bien, la règle majoritaire n'est pas toujours compatible avec notre propre conception abstraite de l'équité.

Il reste à déterminer si d'autres contraintes et obligations de nature générale pourraient être insérées dans la constitution. Nous avons déjà proposé d'inclure le principe de la libre circulation des biens et des facteurs de production entre les provinces. Certains économistes ont suggéré également que des restrictions précises limitent la capacité du gouvernement de lever des impôts et d'emprunter[7]. Ce qu'ils envisagent essentiellement, c'est que des limites soient imposées à la taille de l'appareil gouvernemental et à la capacité des générations actuelles de grever les générations futures. En un sens, le fait de restreindre l'intervention de l'État dans une économie de marché aux seuls éléments qui sont dans le sens de l'intérêt commun constitue une sorte de contrainte, encore qu'elle soit plutôt ambiguë. La question des générations futures est plus complexe. L'équité semble exiger qu'il en soit tenu compte. Une façon d'y parvenir consiste à inclure les droits des générations futures dans l'énoncé des principes d'équité.

À ces questions économiques générales s'ajoute celle de l'attribution des responsabilités dans un État fédéral, c'est-à-dire de la répartition des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement. Les pouvoirs doivent être attribués compte tenu du rôle économique sous-jacent des pouvoirs publics, qui consiste à préserver et à favoriser l'efficience dans l'affectation des ressources du pays et à atteindre un certain degré d'équité, tant horizontale que verticale, au sein de la nation. Ces objectifs, qui ne sont déjà pas faciles à appliquer dans un État unitaire, le sont encore moins dans une fédération. Comme il a déjà été expliqué, la décentralisation des responsabilités peut en soi avoir des répercussions

sur l'efficience et l'équité nationales. De fait, on pourrait considérer qu'il existe un arbitrage entre les avantages de la décentralisation et les objectifs d'efficience et d'équité nationales. Dans un contexte fédéral, l'efficience s'entend de tous les avantages découlant d'un marché commun des diverses régions, y compris ceux qui résultent d'une mobilité totale et sans distorsions du travail, du capital et des biens et services entre toutes les régions. Par ailleurs, le principe d'équité exige que les personnes se trouvant dans une situation semblable soient traitées de la même manière partout au pays. La décentralisation des responsabilités économiques peut toutefois compromettre ces deux principes.

Autant il est difficile d'en arriver à un compromis entre l'efficience et l'équité, autant il est malaisé de convenir d'un degré idéal de décentralisation. L'une des raisons en est qu'il est pratiquement impossible de chiffrer les répercussions que la décentralisation des pouvoirs pourrait avoir sur l'efficience. Une autre raison tient au fait que, en règle générale, la décentralisation a des répercussions et sur l'efficience et sur l'équité. Plus précisément, le principal argument en faveur de la décentralisation, c'est qu'elle améliore l'efficience. Toutefois, elle entraîne également des iniquités entre les personnes vivant dans différentes régions ou provinces. Ainsi, notre perception du degré souhaitable de décentralisation dépend de l'importance que nous attachons aux considérations d'équité par rapport aux considérations d'efficience.

Les arguments généraux qui militent en faveur de la décentralisation des responsabilités en matière de dépenses sont bien documentés dans les études portant sur le fédéralisme fiscal[8]. Voici un résumé des principaux arguments.

1 Certains des biens publics offerts par le secteur public sont des biens publics locaux, c'est-à-dire qu'ils procurent des avantages collectifs à un groupe donné de personnes vivant dans un endroit en particulier. Comme la quantité et le type privilégiés de biens publics sont fonction des préférences et des besoins de ceux qui en bénéficient, les différentes provinces voudront les offrir en quantités différentes. Les provinces sont mieux placées pour adapter leurs services aux préférences locales, puisque les personnes qui en bénéficient sont concentrées dans leur juridiction. Il s'agit de l'argument invoqué traditionnellement en faveur de l'attribution des fonctions aux paliers inférieurs de gouvernement, mais comme nous l'avons fait valoir précédemment, il est probablement beaucoup moins important que bien d'autres.

2 Comme il a déjà été mentionné, une part importante du budget des pouvoirs publics est consacrée à des biens ou à des services qui, bien qu'ils soient de nature essentiellement privée, sont offerts par le secteur public pour diverses raisons. Comme ces services sont principalement de nature privée, les personnes qui en bénéficient le plus sont les résidents d'une juridiction particulière. La décentralisation peut favoriser une prestation de services mieux adaptée aux préférences locales. En outre, la prestation elle-même peut s'avérer plus efficiente à l'échelle provinciale, puisqu'à un palier plus élevé les frais administratifs risquent de se multiplier rapidement. La prestation décentralisée des services peut également être plus favorable à l'efficience et à l'innovation à cause de la concurrence qu'elle entraîne entre les administrations provinciales.

3 En outre, il peut exister des préférences purement locales en matière de redistribution, en ce qui concerne tant sa forme (en espèces, en nature ou autre) que son ampleur. C'est un argument qui milite en faveur de la décentralisation de la production et de la prestation des biens et des services qui servent à des fins de redistribution. Il peut également justifier l'octroi d'une certaine indépendance aux provinces, peut-être parallèlement au rôle joué par le gouvernement fédéral, afin qu'elles procèdent à la redistribution comme bon leur semble par l'intermédiaire du système d'impôts et de transferts.

4 Certains ont fait valoir que la décentralisation des responsabilités peut, en soi, favoriser la responsabilité financière parce que la prestation des services s'effectue à un palier qui est plus près de la population desservie; le gouvernement qui fait preuve d'un comportement irresponsable court le risque d'être « sanctionné » par les personnes insatisfaites, qui quitteront la province. L'argument de la responsabilité financière peut être particulièrement valable dans la mesure où les provinces doivent financer leurs dépenses à partir de leurs propres recettes.

Comparons maintenant les divers avantages de la décentralisation des fonctions de dépense aux avantages suivants de la centralisation.

1 Si les dépenses sont engagées pour des biens ou des services publics destinés aux résidents de différentes provinces, la prestation centralisée de ces biens et services peut contribuer à accroître l'efficience. Prenons, à titre d'exemple, les dépenses consacrées à la défense et à l'environnement. En outre, la prestation, par une province, d'un service en particulier peut avoir des retombées sur d'autres provinces, même si ce service est destiné principalement aux résidents locaux. Dans de tels cas, l'intervention du gouvernement fédéral, mais pas nécessairement la prestation du service par ce dernier, peut s'avérer importante. Prenons par exemple l'enseignement postsecondaire, le bien-être social et l'assurance-chômage.

2 Dans les cas où les frais administratifs sont importants, la prestation centralisée de certains services peut produire des économies d'échelle.

3 L'uniformité ou l'harmonisation de certains types de services, notamment de ceux qui pourraient être associés à des facteurs de production mobiles, peut contribuer à accroître l'efficience. La diversité des provinces peut nuire à la répartition efficiente des ressources entre les provinces. En outre, comme dans le cas des impôts sur les facteurs de production mobiles, les provinces pourraient être incitées à se faire mutuellement concurrence en utilisant leurs ressources financières de façon sélective, c'est-à-dire de manière à attirer les facteurs souhaitables et à décourager les indésirables (p. ex., les personnes qui, pour une raison quelconque, recourent énormément aux services publics).

4 Comme bon nombre de services publics sont essentiellement de nature redistributive, ce qui justifie en fin de compte que leur prestation soit confiée au secteur public, l'équité nationale suppose un minimum d'uniformité, du moins au niveau de la prestation. On peut soutenir qu'il s'agit là de la principale justification de l'intervention du gouvernement fédéral, bien qu'elle dépende essentiellement de la perception qu'on a de la responsabilité de ce dernier dans le domaine de l'équité.

En fin de compte, le degré de décentralisation des fonctions économiques et le choix des fonctions pouvant être décentralisées dépendent de l'arbitrage effectué entre, d'une part, la prise en compte des préférences locales, la diversité des services offerts par les provinces et l'efficience de la prestation et, d'autre part, les économies d'échelle éventuelles, l'élimination de la concurrence et des retombées interprovinciales nuisibles et l'application de normes nationales en matière d'équité grâce à une prestation centralisée.

Étant donné la décentralisation de certaines responsabilités en matière de dépenses, il y aurait également lieu, vraisemblablement, de décentraliser certains pouvoirs d'imposition. L'importance accordée à la promotion des principes d'équité et d'efficience nationales aide à déterminer quelle part des responsabilités fiscales et, plus particulièrement, quelles assiettes fiscales devraient être décentralisées. Par ailleurs, le degré de décentralisation fiscale peut lui-même varier. À un extrême, une assiette fiscale peut être attribuée aux provinces, chacune étant responsable de la conception et de l'application de l'impôt correspondant. Le champ d'imposition considéré peut aussi être ouvert aux deux paliers de gouvernement à la fois et faire l'objet d'une coordination plus ou moins poussée. Les deux paliers peuvent, par exemple, s'entendre uniquement sur l'assiette ou bien sur l'assiette et le barème d'imposition ou encore sur des mécanismes communs de perception. Aussi, comme cela se fait dans plusieurs pays, ils peuvent conclure des accords de location de domaine fiscal prévoyant la perception des impôts par le gouvernement fédéral, qui s'engage à en remettre une partie aux provinces.

Comme il a déjà été mentionné, la décentralisation des responsabilités relatives à un impôt, quel qu'il soit, peut nuire à l'efficience et entraîner des iniquités. Les pertes d'efficience sont surtout attribuables à deux facteurs.

1 Si les provinces appliquent des taux d'imposition différents à des facteurs de production qui sont très mobiles, il en résulte une allocation peu efficiente de ces facteurs entre les provinces. Vu la grande mobilité du capital, les impôts sur le capital qu'appliquent les provinces (p. ex., l'impôt sur les bénéfices des sociétés) sont susceptibles de créer d'importantes distorsions. En outre, les provinces pourraient être incitées à se faire mutuellement concurrence sur le plan fiscal, ce qui, en fin de compte, leur serait préjudiciable. Idéalement, il faudrait peut-être que l'impôt sur les facteurs de production mobiles continue de relever de la compétence fédérale. Quant aux impôts sur les facteurs moins mobiles tels que les biens immobiliers et même le travail, ils sont moins susceptibles de causer des distorsions. Dans cette catégorie figurent les taxes appliquées en fonction du lieu de résidence, telles que l'impôt sur le revenu des particuliers et les cotisations sociales, les taxes de vente basées sur la destination, ainsi que les droits d'utilisation et les licences.

2 Par rapport à ce qui précède, on peut ajouter que les pertes d'efficience sont inévitables tant qu'il existe des différences de capacité fiscale entre les provinces. Les écarts de capacité fiscale entraînent des taux d'imposition plus élevés dans les provinces défavorisées, ce qui se traduit par une migration de certains facteurs vers les provinces mieux nanties, alors que, pour des raisons d'efficience, ces facteurs devraient demeurer dans la province d'origine.

Les iniquités qui découlent de la décentralisation des responsabilités fiscales sont également dues à deux facteurs principaux.

1 La progressivité du régime fiscal peut varier d'une province à l'autre en raison, peut-être, de préférences locales différentes en ce qui a trait à la redistribution. Cela laisse supposer que des personnes se trouvant dans des situations analogues, mais vivant dans des provinces différentes, ne seraient pas assujetties aux mêmes taux d'imposition, ce qui va à l'encontre des normes nationales d'équité horizontale. Il pourrait en être ainsi même si les provinces avaient la même capacité fiscale.

2 Le fait que les capacités fiscales diffèrent nous amène à la seconde source d'iniquité, laquelle est étroitement liée aux pertes d'efficience en matière fiscale. Malgré leurs capacités fiscales différentes, les provinces peuvent fournir des services publics similaires, moyennant un fardeau fiscal différent. Cela va à l'encontre encore une fois des normes nationales d'équité horizontale, les personnes se trouvant dans une situation analogue ne jouissant pas du même traitement de la part du secteur public. Cette inégalité sur le plan fiscal revient souvent dans les travaux sur les subventions fédérales-provinciales. Nous en reparlerons d'ailleurs plus loin[9].

En fin de compte, bien qu'il puisse exister de bonnes raisons de décentraliser certains pouvoirs d'imposition afin que les provinces puissent financer leurs propres dépenses, plus le régime fiscal est décentralisé, plus il contribue à créer des pertes d'efficience et des iniquités, surtout dans un pays aux provinces hétérogènes. Par ailleurs, le contrôle centralisé d'un champ d'imposition peut avoir deux avantages. Premièrement, il peut favoriser une plus grande harmonisation des impôts entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales, ce qui contribue à accroître l'efficience du marché commun et à réduire les coûts d'observation et d'administration. Deuxièmement, le rôle prépondérant du gouvernement fédéral dans un champ d'imposition facilite sa fonction redistributive dans la mesure où il aboutit à une assiette et à un barème d'imposition communs. Comme on l'a déjà fait valoir, ces arguments supposent une présence prédominante du gouvernement fédéral dans le domaine des impôts (sur le revenu) directs[10].

Ainsi, comme dans le cas des dépenses, il y a un arbitrage à faire entre les avantages de la centralisation des responsabilités fiscales et ceux de la décentralisation. Il se peut que le point idéal de la courbe d'arbitrage ne soit pas le même que dans le cas des dépenses, étant donné que les responsabilités de perception d'impôts peuvent différer des responsabilités en matière de dépenses. De fait, nous sommes d'avis que les arguments en faveur de la décentralisation sont beaucoup plus puissants dans le domaine des dépenses que dans celui des impôts. Heureusement, dans un État fédéral, il n'est pas nécessaire que les impôts qu'appliquent les provinces correspondent exactement à leurs dépenses. Dans bien des fédérations, dont le Canada, on constate un écart fiscal de ce genre, qui est compensé grâce aux transferts fédéraux-provinciaux. L'existence d'un régime de transferts est donc essentielle dans une fédération où les dépenses sont plus décentralisées que les impôts. En fait, les transferts jouent aussi d'autres rôles importants indépendamment de celui qui vient d'être décrit. C'est pourquoi nous leur consacrerons plus loin un chapitre complet.

La structure de la constitution doit tenir compte de ces conflits entre les avantages et les inconvénients de la décentralisation et viser un compromis qui mette en balance les avantages de la décentralisation et la réalisation des objectifs d'équité et d'efficience à l'échelle nationale. Chacun aura sa propre opinion au sujet des termes optimaux du compromis. À titre concret, nous présentons ici une opinion sur la répartition appropriée des pouvoirs, après avoir tenu compte de tous les arguments susmentionnés et porté notre propre jugement sur le rôle que devrait jouer l'équité dans l'attribution des pouvoirs. Nous nous bornons à exposer la manière dont les responsabilités économiques devraient être réparties entre le gouvernement fédéral et les provinces, sans préciser la façon dont cette répartition devrait être inscrite dans la constitution. Aux fins de cet exposé, la fédération est considérée comme étant symétrique. De toute évidence, dans le contexte canadien, l'une des principales questions est de savoir si l'asymétrie serait souhaitable. Cette question fait intervenir fondamentalement des arguments à caractère non économique puisque l'attribution asymétrique des responsabilités économiques, qui supposerait vraisemblablement que certaines provinces auraient plus de responsabilités décentralisées que dans l'idéal, est une option plausible. Toutefois, cela implique un compromis au niveau du degré idéal de décentralisation, ce qui suppose nécessairement un compromis sur le plan des avantages économiques collectifs.

Voici les principes directeurs qui président à l'attribution des fonctions aux deux paliers de gouvernement. Le gouvernement fédéral devrait, dans une large mesure, se charger de la stabilisation, de l'équité nationale, de la prestation des biens et des services publics dont les avantages débordent le cadre des provinces et du maintien d'un marché commun intérieur des biens et services, du travail et du capital qui soit efficient et qui fonctionne de manière harmonieuse. Quant aux provinces, elles devraient être responsables de la prestation des services à caractère local ou provincial. Elles devraient également partager dans une certaine mesure avec le fédéral la responsabilité de l'équité, en raison, d'une part, du fait qu'elles peuvent avoir des opinions divergentes au sujet du degré idéal de redistribution au sein de leur juridiction, mais aussi, d'autre part, parce que bon nombre des mesures fiscales appliquées par les provinces ont inévitablement des effets sur l'équité.

Le fait de tenir le gouvernement fédéral responsable au premier chef de l'équité à l'échelle nationale constitue l'une des pierres angulaires de la répartition des pouvoirs que nous privilégions. Ce choix risque de susciter la controverse puisqu'il suppose une centralisation du processus décisionnel un peu plus poussée que le souhaiteraient nombre

d'observateurs. L'argument fondamental sur lequel repose cette attribution des responsabilités en matière d'équité est que l'une des caractéristiques fondamentales qui définissent un pays est la similitude de traitement assurée aux personnes se trouvant dans une situation analogue, peu importe leur lieu de résidence. Or, pour pouvoir assurer, même partiellement, un traitement similaire à tous les habitants du pays, le gouvernement fédéral doit assumer une certaine responsabilité en matière d'équité à l'échelle nationale.

D'après ces principes, voici comment pourraient être attribuées les responsabilités en matière de dépenses. Les provinces pourraient être responsables de la prestation des services de nature quasi privée tels que les soins de santé et l'assurance-maladie, l'éducation sous toutes ses formes (y compris l'enseignement postsecondaire et la formation de la main-d'œuvre), les services de bien-être social, les services d'aide à la famille et à l'enfance, les services provinciaux de transport et de communication, les services municipaux et la gestion des ressources (y compris les questions environnementales locales). Par contre, le gouvernement fédéral pourrait prendre en charge les dépenses qui répondent manifestement à un intérêt national telles que la défense, les affaires étrangères, le commerce international et l'immigration. Pour assurer le bon fonctionnement du marché commun, les fonctions réglementaires dont les effets débordent le cadre d'une province devraient être confiées au gouvernement fédéral, encore qu'il soit possible d'imaginer leur attribution à des organismes quasi indépendants où seraient représentés et le gouvernement fédéral et les administrations provinciales. Ces fonctions ont trait à la réglementation du commerce international et interprovincial (tant des biens que des services, ce qui comprendrait par exemple les transports et les communications), aux questions environnementales touchant plus d'une province, aux marchés agricoles et aux marchés financiers. En principe, la réglementation du marché du travail devrait également relever du gouvernement fédéral si l'objectif visé était le maintien de l'intégrité de l'union économique. Une réglementation exercée au niveau provincial risque en effet de restreindre les possibilités de migration de certains types de travailleurs vers d'autres provinces et même de limiter leur capacité de traverser les frontières pour aller travailler. Par ailleurs, la décentralisation des fonctions de réglementation du marché du travail présente vraisemblablement certains avantages, les règlements pouvant alors être adaptés aux besoins particuliers des provinces. Si l'on insiste beaucoup sur l'élimination des obstacles à la mobilité, il convient de favoriser la centralisation de la réglementation du marché du travail. Toutefois, l'argument n'a pas autant de force que dans le cas du capital et des biens, ces facteurs étant beaucoup plus mobiles que le travail. Enfin, pour s'acquitter efficacement de sa fonction de stabilisation, le gouvernement fédéral devrait être responsable de la banque centrale et de la monnaie.

Une telle attribution des responsabilités en matière de dépenses laisserait quand même une place appréciable à la décentralisation, en particulier pour les dépenses en biens et services. Toutefois, les fonctions de réglementation seraient un peu plus centralisées, étant donné que nombre d'entre elles ont trait à la réglementation des marchés de biens, de services et de facteurs qui transcendent les frontières provinciales. Néanmoins, le moyen le plus efficace de mettre en application les fonctions de réglementation consiste peut-être à recourir à des organismes réglementaires quasi indépendants, au sein desquels les provinces pourraient fort bien être représentées. Toutefois, il s'agit peut-être davantage d'une question de mise en œuvre que d'une question constitutionnelle. Il semble évident que le gouvernement fédéral doit garder la responsabilité effective de ces fonctions, même s'il choisit de les exercer par l'intermédiaire de tels organismes. En d'autres termes, le gouvernement fédéral peut exercer un contrôle en utilisant des moyens autres que son pouvoir de dépenser ou son pouvoir de réglementation directe.

Comme il a été mentionné précédemment, l'attribution des responsabilités fiscales peut être déterminée indépendamment de la répartition des pouvoirs de dépense. On s'entend d'ailleurs davantage sur les principes qui régissent l'attribution des responsabilités fiscales que sur ceux qui président à l'attribution des pouvoirs de dépense[11]. L'opinion générale qui se dégage des études portant sur ce sujet est que le gouvernement fédéral devrait contrôler le régime de fiscalité directe (impôt sur le revenu), ou du moins exercer une forte influence à cet égard, encore qu'il n'y ait aucune raison pour que les provinces ne puissent avoir accès en même temps à ce domaine. La prépondérance fédérale dans ce domaine favorise la réalisation des objectifs d'équité nationale. Il s'agit d'ailleurs d'un des principaux outils dont dispose le gouvernement fédéral. Cela permet également de maintenir un système harmonisé d'impôts sur le revenu, comme celui qui est en place à l'heure actuelle. Moins on accorde d'importance à l'équité, plus on est disposé à laisser les provinces libres de concevoir leur propre régime d'imposition directe, parallèlement à celui du gouvernement fédéral[12].

Du point de vue de la logique économique, les transferts aux particuliers devraient être considérés, contrairement aux dépenses publiques en biens et services, comme des impôts négatifs et traités de la même façon que les impôts directs. Cela signifie qu'ils devraient également être mis à la disposition du gouvernement fédéral. L'assurance-chômage, les pensions publiques, les allocations familiales et les prestations de bien-être social entrent dans cette catégorie. La prestation

de certains de ces transferts pourrait être déléguée aux provinces dans le cadre d'ententes, pourvu que le gouvernement fédéral puisse continuer dans une certaine mesure de faire respecter des normes nationales d'équité. Il pourrait également avoir accès aux cotisations sociales, étant donné qu'elles constituent un complément de l'impôt sur le revenu. Par contre, comme elles ne jouent pas un rôle important dans le domaine de l'équité, la prédominance fédérale dans ce domaine serait injustifiée. Les considérations d'ordre économique – et ceci est de nature à susciter davantage la controverse – militent en faveur de la centralisation des impôts sur les sociétés et des impôts sur la fortune. Il s'agit essentiellement d'impôts applicables à des facteurs de production mobiles, dont l'utilisation décentralisée aboutit à la concurrence fiscale et à la création d'obstacles interprovinciaux à la mobilité du capital. Par contre, comme l'a signalé la Commission Carter il y a 25 ans, la présence du gouvernement fédéral n'est pas nécessaire dans les domaines d'imposition indirecte (sauf, bien sûr, dans le cas des tarifs douaniers), puisque ceux-ci ne contribuent ni à l'équité ni à l'harmonisation fiscale et qu'ils peuvent parfois même leur être nuisibles[13]. En effet, plus le gouvernement fédéral recourra à l'imposition indirecte, moins il jouera un rôle important dans les domaines d'imposition directe et moins il pourra poursuivre les objectifs plus importants que sont l'équité nationale et l'harmonisation des impôts directs entre les différentes juridictions, soit les objectifs essentiels de la politique fiscale fédérale.

Cela suppose que les provinces seraient seules responsables des taxes (de vente) indirectes, des licences et droits, et des impôts fonciers et qu'elles auraient accès dans une certaine mesure aux impôts directs sur les résidents (impôt sur le revenu des particuliers et cotisations sociales) de concert avec le gouvernement fédéral. Si l'on tient pour acquis que les provinces sont propriétaires des ressources, elles devraient également être responsables des impôts sur les ressources. Elles continueraient vraisemblablement de participer à un système formel d'harmonisation des impôts directs, du genre des accords de perception fiscale, mais cette harmonisation ne serait possible que si le gouvernement fédéral continuait de jouer un rôle prépondérant dans le domaine de l'impôt sur le revenu.

D'un point de vue économique, il serait également souhaitable que les barèmes d'imposition permettent au gouvernement fédéral de percevoir plus d'impôts qu'il n'en a besoin pour faire face à ses dépenses propres, et ce, en partie du fait que le degré souhaité de centralisation est plus élevé sur le plan fiscal que sur le plan des dépenses. Par exemple, la présence du gouvernement fédéral dans le domaine fiscal doit être assez importante pour lui permettre d'appliquer une politique budgétaire efficace. En outre, nous avons fait valoir que le gouvernement fédéral devrait maintenir, dans le domaine de l'imposition directe, une prépondérance suffisante pour pouvoir réaliser les objectifs d'harmonisation fiscale et d'équité nationale. Toutefois, l'excédent des impôts que percevrait le gouvernement fédéral par rapport à ses besoins de dépenses propres suppose des transferts aux provinces, lesquels ont par ailleurs leur raison d'être dans une économie fédérale. Examinons maintenant ces raisons.

7 Le fondement économique des transferts fédéraux aux provinces

Contexte institutionnel

Les transferts fédéraux aux provinces jouent un rôle important dans la fédération canadienne depuis sa création, et toute solution de l'impasse constitutionnelle dans laquelle nous nous trouvons doit tenir compte du rôle de ces transferts dans le système fédéral existant et dans les formules qui pourraient le remplacer. Ces transferts remplissent diverses fonctions et on pourrait affirmer qu'il existe divers types de transferts afin de répondre à ces fonctions. Chaque grand type de transferts vise plusieurs objectifs et chaque objectif est atteint au moyen de plusieurs transferts. Pour évaluer les différentes composantes du système des transferts, il faut donc les aborder à la lumière de l'ensemble des accords fiscaux et financiers fédéraux-provinciaux. C'est le but de ce chapitre.

Le système actuel comporte quatre grands volets. Il y a d'abord les paiements de péréquation, qui permettent de verser des fonds aux provinces dites « défavorisées » en fonction de leur « capacité fiscale ». Vient ensuite l'élément – important quantitativement – constitué par les transferts essentiellement égaux par habitant qui sont versés à toutes les provinces en vertu du Financement des programmes établis (FPE). Troisièmement, il y a l'impôt sur le revenu que le gouvernement fédéral perçoit pour le compte de la plupart des provinces et remet à ces dernières conformément aux accords de perception fiscale. Enfin, on trouve les programmes de subventions conditionnelles, dont l'ampleur est fonction des dépenses engagées par les provinces bénéficiaires. Les transferts visés par le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) sont de loin les plus importants à ce titre.

Trois grands éléments fondamentaux caractérisent le système des subventions au Canada, reflétant conjointement le caractère particulier du fédéralisme fiscal tel qu'il est mis en pratique dans le contexte institutionnel canadien. Le premier est la *notion de péréquation*, selon laquelle le gouvernement fédéral devrait être relativement plus généreux dans ses transferts à l'égard des provinces moins nanties. Ce principe est appliqué de diverses manières par le biais d'un certain nombre de mécanismes, et ce depuis la Confédération. Il est tellement bien établi qu'il est inscrit parmi les engagements du gouvernement fédéral au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le deuxième élément présent de longue date dans les accords financiers et fiscaux fédéraux-provinciaux de perception fiscale est *le partage fiscal et la coordination des champs d'imposition à « exploitation partagée »*. Ces mécanismes sont liés aux transferts fédéraux aux provinces parce que, le plus souvent, les méthodes de partage fiscal prévoient que le gouvernement fédéral perçoit les impôts pour le compte des provinces et les leur remet suivant une formule de répartition établie. Les régimes de partage fiscal sont considérés comme des moyens de coordonner les assiettes fiscales des deux paliers de gouvernement, ce qui favorise la libre circulation des biens et des services au sein de la fédération. Le partage fiscal est également perçu comme une façon de minimiser la concurrence fiscale inefficiente entre les provinces, traduisant une capacité économique de perception du gouvernement fédéral qui est supérieure à celle que nécessitent ses dépenses propres, par rapport à celles des provinces.

Le troisième élément des accords financiers et fiscaux fédéraux-provinciaux est *l'assujettissement des subventions à des conditions d'utilisation*. Le recours à des conditions s'accompagne souvent d'encouragements financiers à l'intention des provinces. C'est ainsi que le montant exact des transferts fédéraux est fonction des dépenses engagées par les provinces. Ces encouragements peuvent être positifs, comme dans le cas des contributions équivalentes, ou négatifs, par exemple lorsque les contributions fédérales sont réduites si la province n'effectue pas des dépenses d'un type déterminé.

Ces trois éléments clés (péréquation de l'ensemble des transferts, partage fiscal et imposition de conditions) sont des caractéristiques de longue date des accords financiers et fiscaux fédéraux-provinciaux et continuent de s'appliquer aujourd'hui. Pour s'en rendre compte, il est utile de résumer les principaux éléments du système tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Péréquation

Le système de péréquation repose sur des transferts financés à même l'ensemble des recettes fédérales et accordés inconditionnellement aux provinces défavorisées en application de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement*

fédéral et les provinces. Il prévoit le transfert de fonds aux provinces dont la capacité fiscale (c'est-à-dire, aux fins de la péréquation, le montant des recettes fiscales par habitant obtenu en appliquant une moyenne nationale des taux d'imposition à un ensemble commun d'assiettes provinciales représentatives) est inférieure à la moyenne de cinq provinces (l'Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique). Les provinces dont la capacité d'imposition est inférieure à la moyenne sont dites « défavorisées », et les transferts comblent l'écart entre leur capacité fiscale et la moyenne des cinq provinces.

Selon les économistes, ce régime vise à aider les provinces à assurer des services publics de niveau comparable moyennant un effort fiscal comparable (voir, p. ex., Graham [1964], Boadway et Flatters [1982] et Conseil économique du Canada [1982]). Cet objectif n'est toutefois pas entièrement atteint, et ce pour trois motifs principaux. Premièrement, bien que le régime « remonte » les provinces défavorisées au niveau de la moyenne des cinq provinces, il ne « rabaisse » pas les provinces nanties, si ce n'est de façon indirecte dans la mesure où ces dernières tendent à contribuer davantage aux recettes fiscales fédérales servant à financer les transferts. Deuxièmement, comme on utilise une moyenne de cinq provinces au lieu d'une moyenne nationale, comme ce fut le cas pendant plusieurs années avant 1982, la norme de péréquation ne correspond pas à la moyenne nationale. Plus particulièrement, comme l'Alberta n'intervient pas dans le calcul de la norme, on exclut, dans les faits, des recettes pétrolières et gazières très importantes, ce qui abaisse la capacité fiscale de référence. En revanche, les provinces les plus pauvres sont elles aussi exclues de l'échantillon. Selon les fonctionnaires du ministère des Finances, la péréquation se fait à l'heure actuelle à 98 % de la moyenne nationale. Troisièmement, la péréquation porte uniquement sur la capacité fiscale, sans tenir compte des différences entre les provinces sur le plan de la capacité d'offrir des services publics comparables, qui découlent notamment du niveau de besoin ou du coût de prestation de ces divers services.

Financement des programmes établis

Les transferts au titre du Financement des programmes établis (FPE) sont prélevés sur l'ensemble des recettes fédérales et sont accordés aux provinces selon une formule de financement global. Ces transferts, institués en 1977 conformément à la *Loi sur le financement des programmes établis* (LFPE), visent les programmes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire. Avant l'adoption de cette loi, les subventions au titre des soins de santé étaient versées séparément en application de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* de 1957 et de la *Loi sur les soins médicaux* de 1966; en outre, elles étaient fonction du coût des programmes dans les provinces. De même, les transferts visant l'enseignement postsecondaire étaient consentis en vertu de l'ancienne *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* et dépendaient de l'ensemble des dépenses provinciales dans ce domaine. Depuis l'adoption de la LFPE, les contributions au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire sont régies par une seule loi, et leur mode de calcul, naguère à frais partagés, est maintenant fixé par une formule de financement global qui ne tient plus compte des dépenses provinciales consacrées aux programmes.

Les transferts fédéraux de FPE aux provinces sont établis selon un montant égal par habitant. Leur ampleur dépend de deux facteurs. Premièrement, le niveau auquel les transferts ont été établis lorsqu'ils ont été institués en 1977 correspondait à la moyenne nationale par habitant des transferts accordés en vertu des anciens accords de partage des coûts des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire en 1975-1976, plus l'équivalent de deux points d'impôt (pour compenser l'élimination de la « garantie de recettes », comme on l'appelait, à la suite de la réforme fiscale de 1972). Deuxièmement, les transferts par habitant devaient augmenter chaque année selon le taux de croissance du PIB nominal par habitant (d'après une formule de moyenne mobile). Cette méthode a souffert quelques exceptions. L'une d'elle a résulté de l'élimination, en 1982, de la valeur des deux points d'impôt qui compensait la garantie de recettes. Une autre entorse a découlé de l'application provisoire du programme des « 6 et 5 » aux dépenses consacrées à l'enseignement postsecondaire, qui ont donc progressé de 6 % en 1984 et de 5 % en 1985. Ensuite, il a été annoncé dans le budget fédéral d'avril 1989 que l'augmentation serait amputée en permanence de 1 point de pourcentage à compter de 1990-1991. Enfin, les deux derniers budgets (ceux de 1990 et de 1991) ont prévu un gel des transferts de FPE par habitant. L'une des conséquences de ces restrictions, qui ont toutes touché les transferts en espèces, est la disparition de ces derniers dans un avenir rapproché.

La contribution fédérale se compose de transferts de points d'impôt et de transferts monétaires ou en espèces. Les transferts de points d'impôt prennent la forme d'une réduction des taux de l'impôt fédéral sur le revenu, de sorte que les provinces peuvent majorer leurs propres taux d'imposition sans que le contribuable ne soit affecté. Ces transferts représentent 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers (soit 13,5 % de l'impôt fédéral de base sur le revenu) et 1 point d'impôt sur les bénéfices des sociétés (soit 1 % de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés)[1]. Sauf au Québec, la valeur de ces points d'impôt et le rajustement

correspondant de la péréquation sont déduits des droits de FPE. Le reste est versé à la province en espèces. En plus des points d'impôt, les résidents du Québec reçoivent un abattement d'impôt sur le revenu des particuliers de 8,5 % en remplacement des transferts en espèces. En effet, le Québec a choisi de se retirer de certains programmes à frais partagés dans les années 60.

Ensemble, les points d'impôt et les transferts monétaires égalisés garantissent à chaque province le même montant par habitant en vertu de la LFPE, du moins jusqu'à l'élimination des transferts pécuniaires. En théorie, la valeur totale des transferts est répartie entre les services de santé assurés et l'enseignement postsecondaire à raison de 67,9 et de 32,1 % respectivement, mais cela n'influe nullement sur l'utilisation des fonds. Ces proportions se fondent sur la répartition nationale des dépenses entre ces deux secteurs en 1977 et ne revêtent aucune importance particulière de nos jours. À cela s'ajoute un transfert monétaire pour les services complémentaires de santé qui s'élevait à 20 $ par habitant en 1977-1978 et qui augmente chaque année au même rythme que les transferts visant les services de santé assurés.

Pour être admissibles au transfert total en espèces au titre des services de santé assurés en vertu de la LFPE, les provinces doivent répondre à certains critères énoncés aux articles 7 à 12 de la *Loi canadienne sur la santé* de 1983. Cette loi a abrogé la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* et la *Loi sur les soins médicaux*, qui renfermaient des exigences semblables. En vertu de ces critères, les régimes provinciaux d'assurance-santé doivent offrir les caractéristiques suivantes : a) la gestion publique, b) l'intégralité, c) l'universalité, d) la transférabilité et e) l'accessibilité, chacune étant définie dans la loi. Si ces critères ne sont pas respectés, et après consultation des provinces, les transferts en espèces peuvent être réduits, voire supprimés, en fonction de la gravité du manquement (article 15). Cette mesure n'a toutefois jamais été appliquée, que ce soit en vertu de la loi en vigueur ou de celles qui l'ont précédée.

En outre, les provinces où les professionnels de la santé ou les dentistes recourent à la surfacturation ou aux frais modérateurs voient leurs transferts monétaires amputés du total des montants ainsi perçus (articles 18 à 20). Comme nous l'avons signalé, la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* renfermait une disposition semblable.

Plusieurs caractéristiques des transferts de FPE ont des répercussions d'ordre économique. Bien que les subventions comportent théoriquement un volet « soins de santé » et un volet « enseignement postsecondaire », elles ne sont assujetties à aucune condition, si ce n'est aux critères susmentionnés prévus par la *Loi canadienne sur la santé*. Autrement dit, le montant des transferts n'est pas directement fonction des dépenses réelles. Le taux d'augmentation diffère du rythme de croissance des dépenses provinciales consacrées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire (qui peut varier d'une province à l'autre), et il n'est pas nécessaire que la ventilation théorique soit liée à la répartition des dépenses provinciales. Les provinces n'ont donc aucune incitation financière, du côté fédéral, à modifier la taille ou la répartition de leurs dépenses au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, ni leur ventilation dans chacun de ces domaines comme c'était le cas avant 1977.

Les principales conditions qui régissent dans les faits l'utilisation des fonds découlent des encouragements prévus par la *Loi canadienne sur la santé*. La réduction des transferts d'un montant égal aux recettes provinciales provenant de la surfacturation ou de frais modérateurs n'empêche pas les provinces de recourir à ces mécanismes, mais, si elles le font, elles s'exposent à des pertes financières. Il reste aussi la sanction ultime qui consiste à retenir la totalité des transferts monétaires de FPE si une province n'offre pas un régime d'assurance-santé universel, transférable, accessible, intégral et géré par l'État. Cette mesure n'a jamais été appliquée, et les circonstances dans lesquelles son emploi serait justifié ne sont pas clairement définies.

Par ailleurs, les transferts de FPE constituent implicitement un mécanisme de redistribution entre les provinces, ce qui en fait le complément de la péréquation. Leur financement par les recettes générales combiné au versement d'un montant égal par habitant signifie que, dans l'ensemble, le FPE a pour effet ultime de redistribuer des recettes des provinces nanties aux provinces défavorisées. Du point de vue économique, le FPE est un mécanisme d'égalisation aussi efficace que la péréquation elle-même[2].

Alors que la péréquation est parfois perçue comme un mécanisme de redistribution horizontale des recettes entre les provinces selon leur capacité fiscale relative, le FPE peut être considéré comme un outil de redistribution verticale des recettes fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral établit ses taux d'imposition de manière à pouvoir financer ses propres dépenses, ainsi que les transferts aux provinces. Du même coup, ces transferts réduisent les besoins financiers des provinces, ce qui leur permet d'appliquer des taux d'imposition moins élevés. Tout compte fait, ces transferts permettent au gouvernement fédéral de percevoir relativement plus d'impôts (c'est-à-dire d'occuper plus d'un espace fiscal) et aux

provinces d'en appliquer relativement moins qu'en l'absence de ce mécanisme.

En résumé, les répercussions financières du FPE sont de trois ordres. Premièrement, l'existence du FPE signifie que le gouvernement fédéral occupe une proportion supérieure de l'espace fiscal, alors que celui des provinces est moindre qu'en l'absence de ce mécanisme. Cela influe sur la capacité du gouvernement fédéral de préserver l'harmonie du régime d'impôts directs. Deuxièmement, par contre, les conséquences varient d'une province à l'autre parce que le FPE comporte implicitement une dimension redistributive, c'est-à-dire qu'il fait partie du système de péréquation au sens large. Troisièmement, les transferts monétaires permettent au gouvernement fédéral d'exercer son pouvoir de dépenser de manière à inciter les provinces à mettre en œuvre leurs programmes conformément à ses vœux.

Accords de perception fiscale

Les accords de perception fiscale sont liés à notre propos parce qu'ils constituent un autre mécanisme institutionnel de répartition des recettes entre les gouvernements fédéral et provinciaux. En vertu de ces accords, le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés pour le compte des provinces et remet à ces dernières la part qui leur revient en proportion du montant prélevé dans chaque province. Pour être partie aux accords, la province doit adopter l'assiette fiscale fédérale, mais elle peut fixer ses propres taux d'imposition et instituer des crédits non discriminatoires. En contrepartie, le gouvernement fédéral perçoit les impôts gratuitement et administre les crédits moyennant des frais modestes.

Les assiettes fiscales visées par les accords sont exploitées conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, qui doivent se répartir d'une façon quelconque le taux d'imposition appliqué globalement à ces assiettes. Autrement dit, l'espace fiscal de chacun doit être délimité. Pour ce faire, les deux paliers de gouvernement choisissent conjointement leurs taux d'imposition. Connaissant le taux d'imposition fédéral, les provinces peuvent établir le leur, et vice versa. Toutefois, plus le taux fédéral est élevé, plus l'espace fiscal de la province est restreint. Ainsi, les montants relatifs mis à la disposition des gouvernements fédéral et provinciaux dépendent dans une certaine mesure de la répartition de l'espace fiscal. L'ampleur de l'espace fiscal du gouvernement fédéral par rapport à celui des provinces est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral peut continuer d'offrir des contributions appréciables aux provinces.

Cependant, la composition des recettes fiscales joue également. Le gouvernement fédéral peut financer un montant donné de transferts aux provinces en variant la composition des recettes fiscales, notamment entre les impôts directs et indirects. Plus le gouvernement fédéral recourt aux impôts indirects (par exemple la TPS), plus il peut se contenter d'un espace fiscal restreint pour ce qui est des impôts directs. Cela est important dans la mesure où le rôle du gouvernement fédéral dans la fiscalité directe est lourd de conséquences. Nous avons fait valoir que ce rôle était important pour deux raisons : afin de préserver l'harmonie du régime fiscal et de poursuivre des objectifs d'équité nationale.

De même, pour mettre des fonds à la disposition des provinces autrement que, disons, par le biais de transferts de FPE égaux par habitant, on pourrait élargir l'espace fiscal de ces dernières (grâce au transfert de points d'impôt, par exemple). À cette fin, le gouvernement pourrait réduire simultanément les transferts de FPE et son taux d'imposition, ce qui laisserait les provinces libres de compenser la réduction des transferts de FPE en relevant leurs propres taux d'imposition. Ce changement pourrait laisser craindre une érosion de la dimension redistributive des transferts de FPE car, dans le cas des transferts monétaires, les provinces reçoivent le même montant par habitant alors que, dans le cas des points d'impôt, leurs recettes additionnelles sont fonction du montant recueilli sur leur territoire[3]. Cependant, cette différence est plus apparente que réelle. Comme ces points d'impôt sont normalement égalisés, le transfert de recettes fiscales sous cette forme diffère moins des transferts par habitant en vertu du FPE qu'on pourrait le croire. L'équivalence n'est pas parfaite, car l'égalisation des points d'impôt ne fait qu'accroître les recettes des provinces défavorisées sans réduire celles des provinces riches. Par conséquent, la combinaison de l'occupation d'un espace fiscal par le gouvernement fédéral et de l'utilisation de cet espace pour financer des transferts égaux par habitant en vertu du FPE contribue à l'égalisation de la capacité des provinces d'assurer des services publics de niveau comparable moyennant un effort fiscal comparable. Autrement dit, cela donne lieu à une forme d'égalisation que l'on ne peut obtenir parfaitement grâce au régime de péréquation.

Subventions conditionnelles

Le gouvernement fédéral verse aux provinces un grand nombre de subventions conditionnelles à usage déterminé qui, selon le cas, sont ou non équivalentes aux dépenses provinciales[4]. Les subventions accordées en vertu de la *Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada* de 1966 sont de loin les plus importantes. Le RAPC est un programme de subventions d'équivalence conditionnelles en vertu duquel le gouvernement fédéral paie à chaque province la moitié de ses dépenses admissibles d'aide sociale

et de services sociaux. Parmi les dépenses admissibles d'aide sociale, citons les paiements de transfert aux nécessiteux sous forme d'assistance sociale administrée à l'échelle provinciale ou locale. Quant aux dépenses admissibles consacrées aux services sociaux, elles comprennent les dépenses de fonctionnement engagées pour fournir divers services sociaux aux nécessiteux en sus de celles de l'exercice 1964-1965. Les subventions du RAPC se distinguent des autres en ce qu'elles sont à la fois conditionnelles et équivalentes. L'aspect conditionnel limite l'utilisation des transferts à des fins précises, alors que l'aspect d'équivalence incite les provinces à accroître leurs dépenses. Chaque dollar dépensé ne « coûte » que 0,50 $ à la province. Par conséquent, ce mécanisme comporte un encouragement financier qui stimule non seulement la création de programmes provinciaux d'aide sociale, mais aussi l'augmentation des dépenses à ce chapitre. Par contre, les provinces demeurent libres de fixer le niveau de leurs dépenses. Les conditions imposées et les encouragements financiers offerts dans le cadre du RAPC n'ont pas empêché les provinces d'exercer amplement leurs pouvoirs discrétionnaires pour fixer le montant de leurs dépenses d'aide sociale. Comme le démontre McMillan [1991], les dépenses par habitant consacrées à l'aide sociale varient sensiblement d'une province à l'autre, tout comme, en conséquence, les subventions au titre du RAPC.

Ayant examiné rapidement le contexte institutionnel, abordons maintenant le fondement économique des transferts.

Arguments économiques sous-jacents aux transferts fédéraux aux provinces

Les travaux des économistes font ressortir quatre grandes raisons d'ordre économique justifiant les transferts fédéraux aux provinces. Ces raisons procèdent toutes des critères de base que les économistes utilisent habituellement pour décrire et évaluer les politiques : l'efficience et l'équité. La justification des transferts fédéraux aux provinces découle de l'application de ces critères généralement reconnus à une économie fédérale. Examinons-les à tour de rôle.

Écart financier

L'existence des transferts fédéraux aux provinces signifie que le gouvernement fédéral perçoit plus d'impôts qu'il n'en a besoin pour financer ses propres dépenses, ce qui réduit d'autant les recettes provinciales. On parle ici d'écart financier dans la mesure où cette insuffisance des recettes des provinces en regard des dépenses qu'elles souhaitent engager reflète un déséquilibre structurel.

Deux raisons peuvent expliquer ce déséquilibre. Premièrement, il serait relativement plus facile pour le gouvernement fédéral que pour les provinces d'avoir accès aux sources de recettes de sorte que, par souci d'efficience, le gouvernement fédéral perçoit les recettes pour le compte des provinces, permettant ainsi à ces dernières d'assumer leurs importantes responsabilités, plus particulièrement dans les domaines des soins de santé, de l'enseignement et de l'aide sociale. Cette différence de capacité de recettes, si tant est qu'elle existe, découle non pas de dispositions constitutionnelles limitant l'accès aux sources de recettes (qui semblent amplement suffisantes) mais du fait que les provinces, agissant de façon indépendante, hésitent à relever les taux d'imposition ou à élargir leur assiette par crainte soit d'une fuite de la main-d'œuvre ou des capitaux, soit d'un ralentissement de l'activité économique. C'est ce qu'on appelle la concurrence fiscale. D'aucuns soutiennent que, si les subventions ne comblaient pas cet écart financier, la réticence des provinces à accroître leurs recettes fiscales propres réduirait le niveau de leurs services publics en deçà de ce que souhaite l'ensemble de la population. Plus particulièrement, la concurrence que se livreraient les provinces pour attirer la main-d'œuvre et les capitaux et pour accroître l'activité commerciale pourrait toutes les inciter à trop réduire leurs taux d'imposition, et donc à recueillir des recettes trop modestes pour être efficientes[5]. Si la concurrence fiscale engendre un écart, la solution consiste pour le gouvernement fédéral à percevoir plus d'impôts que nécessaire pour ses propres besoins et à transférer l'excédent aux provinces. Les types de transferts choisis par le gouvernement fédéral et leur répartition entre les provinces dépendent largement des autres facteurs justifiant les subventions, dont il sera question ci-après.

Certains économistes nient l'existence d'un écart financier au sens qui vient d'être décrit. Il serait difficile, sinon impossible, de concevoir un test empirique indiquant si la concurrence fiscale réduit la capacité des provinces de percevoir leurs recettes fiscales propres[6]. Selon une autre hypothèse, l'écart financier dépendrait essentiellement de l'espace fiscal que le gouvernement fédéral s'est approprié, au fil des années, et non d'un quelconque déséquilibre structurel fondamental entre la capacité de perception des provinces et les dépenses qu'elles sont tenues d'engager. Les gouvernements fédéral et provinciaux occupent conjointement les principaux champs d'imposition visés par les accords de perception fiscale, y compris celui de l'impôt sur le revenu et, maintenant, celui des taxes sur les ventes au détail. Les taux d'imposition que le gouvernement fédéral y applique lui permettent de financer et ses propres dépenses et les subventions aux provinces. Si l'écart financier ne découle pas de facteurs structurels, son existence traduit simplement le fait que le gouvernement fédéral a choisi de

verser des transferts aux provinces pour les raisons que nous aborderons maintenant.

Inégalités fiscales

L'argument en faveur de subventions versées en fonction des inégalités fiscales est fondamental tant du point de vue de la péréquation que de celui des autres transferts qui permettent une redistribution des revenus entre les provinces. Il justifie, sur le plan économique, la prescription constitutionnelle selon laquelle le gouvernement fédéral doit « donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables » (paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*). L'argument est le suivant. Comme nous l'avons vu, dans un régime fédéral où les provinces doivent financer leurs dépenses publiques à l'aide de leurs recettes fiscales propres, elles offrent inévitablement des avantages fiscaux nets (AFN) différents à leurs résidents en l'absence de transferts fédéraux. Ces différences peuvent découler de divers facteurs, notamment : d'un accès inégal aux taxes à la production, comme les impôts et droits sur les ressources; d'un accès dissemblable aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu et aux taxes de vente lorsque le revenu par habitant diffère et que le fardeau fiscal est fonction du revenu; de différences dans les coûts de prestation des services publics en raison de facteurs géographiques, de taux de rémunération différents ou de différences de climat, par exemple; et de besoins différents en matière de dépenses publiques en raison de proportions variables de personnes âgées et d'autres personnes à charge ou de caractéristiques touchant la santé, entre autres choses.

L'existence d'AFN variables d'une province à l'autre engendre des iniquités horizontales. Un régime financier n'est pas équitable sur le plan horizontal si deux personnes, identiques sous tous les autres rapports, ne sont pas traitées de la même manière en matière d'impôts et de dépenses. Dans un régime fédéral où les provinces offrent des AFN différents par habitant, des personnes identiques mais ne résidant pas dans la même province n'auront pas droit au même traitement. Elles recevront des AFN différents de leur province respective, ce dont le régime fiscal fédéral ne tiendra pas compte.

Ainsi que l'a souligné le Conseil économique du Canada [1982], la solution idéale à ce problème d'iniquité horizontale consiste à éliminer ces inégalités en redistribuant les recettes entre les provinces[7]. L'élimination complète des inégalités nécessiterait un ensemble de transferts permettant de compenser tant les écarts de capacité fiscale que les différences de besoin et de coût des services publics provinciaux. Pour atteindre cet idéal, on pourrait utiliser des transferts servant uniquement à redistribuer les fonds des provinces offrant des AFN supérieurs à la moyenne aux provinces dont les AFN y sont inférieurs. Comme l'ont soutenu le Conseil économique du Canada [1982] et Boadway et Flatters [1982], si l'on suppose que les dépenses publiques provinciales produisent des avantages à peu près égaux par habitant et que le fardeau des impôts fondés sur le lieu de résidence est, dans l'ensemble, fonction du revenu, l'égalisation complète des différences d'AFN imputables aux écarts de capacité fiscale nécessiterait l'égalisation de la capacité fiscale de toutes les provinces au niveau de la moyenne nationale, que ce soit à la hausse ou à la baisse. Autre solution, le gouvernement fédéral pourrait percevoir toutes les recettes fiscales pour le compte des provinces et les transférer à celles-ci pour que chacune puisse offrir les mêmes AFN provinciaux (comme c'était à peu près le cas en 1867 et sous le régime des accords de location d'impôts de la période de guerre). En l'absence de différences de besoins et de coûts, cela donnerait lieu à des transferts égaux par habitant.

Ni l'une ni l'autre de ces solutions idéales ne peut être utilisée dans le régime fédéral canadien. Le système purement redistributif ferait appel à des transferts uniquement entre les provinces, alors que, au Canada, les transferts sont financés par les recettes générales du gouvernement fédéral. De même, ce dernier ne perçoit plus toutes les recettes pour le compte des provinces. Ces dernières continuent de prélever certaines recettes pour leur propre compte, de sorte que les AFN ne sont pas complètement éliminés. En outre, les différences sur le plan des besoins et des coûts posent un problème. Elles sont assez difficiles à mesurer de façon abstraite et ne seront généralement reflétées que dans le niveau des diverses dépenses publiques provinciales. Si le gouvernement fédéral voulait subordonner les transferts au niveau des coûts ou des besoins, il pourrait être réduit à les fonder sur les dépenses provinciales réelles dans un secteur donné, c'est-à-dire d'en faire des subventions d'équivalence. Cela constitue un argument d'équité en faveur de l'intégration d'un élément d'équivalence aux subventions fédérales versées aux provinces à des fins déterminées, argument qui va dans le sens de celui des retombées, dont il sera question plus loin. Le problème des subventions d'équivalence est qu'elles incitent les provinces bénéficiaires à accroître leurs dépenses. Bien que cela puisse être souhaitable pour corriger les retombées, ce n'est pas nécessaire à l'équité. C'est pourquoi nous signalons, ailleurs dans cette étude, que les coûts et les besoins pourraient être pris en compte à l'aide d'une méthode semblable à celle de la péréquation, selon laquelle le transfert serait fondé sur un indice des besoins – tout comme la péréquation utilise une assiette et un taux d'imposition moyen représentatifs.

Inefficience financière

L'argument en faveur de l'élimination des AFN à l'aide d'un système de subventions se trouve renforcé si l'on se rappelle que les écarts entre les AFN peuvent aussi nuire à une allocation efficiente des ressources entre les provinces. Plus particulièrement, ces écarts incitent les gens à s'établir dans la province offrant les AFN les plus élevés. Comme ils ne traduisent pas des différences de productivité de la main-d'œuvre entre les provinces, cette migration induite par les AFN entraîne une répartition de la main-d'œuvre entre les provinces qui est inefficiente dans la mesure où elle ne maximise pas la valeur de la production nationale. Une proportion relativement trop élevée de main-d'œuvre va aux provinces offrant des AFN plus élevés.

Ce risque d'inefficience financière découlant de l'écart entre les AFN par habitant d'une province à l'autre justifie d'autant plus le recours aux subventions pour combler, ou au moins réduire, ces écarts. On adopterait la même structure de subventions que celle requise aux fins d'équité. L'élimination de ces écarts renforce le rôle de la mobilité de la main-d'œuvre en favorisant une allocation efficiente de ce facteur entre les provinces.

Retombées interprovinciales

Le dernier type d'arguments en faveur des subventions – et celui qui, de prime abord, justifie le plus directement leur caractère conditionnel – tient au fait que les avantages découlant de certaines dépenses publiques d'une province peuvent bénéficier à d'autres provinces. Ce phénomène peut prendre diverses formes, qu'il est utile de classer en deux catégories usuelles. Les retombées peuvent découler d'effets externes interprovinciaux ou de l'incidence des programmes provinciaux de dépense sur la circulation interprovinciale des biens et des facteurs, c'est-à-dire sur les gains de l'échange sur le marché commun intérieur. Examinons brièvement chaque catégorie.

Effets externes interprovinciaux

On parle d'effets externes interprovinciaux lorsque les avantages découlant des dépenses d'une province profitent également aux résidents d'une autre province. Il existe plusieurs exemples de cette situation. Les routes d'une province sont utilisées par les résidents d'autres provinces pour assurer la circulation des biens, des services et des facteurs de production. Le système d'enseignement postsecondaire d'une province profite aussi aux autres, soit parce que les résidents d'une province peuvent fréquenter une université dans une autre province, soit parce que le savoir dispensé par l'université est librement accessible à tous. Le régime d'aide sociale d'une province profite aux résidents des autres provinces pour plusieurs raisons. Il incite les bénéficiaires à résider dans la province offrant cette forme d'aide plutôt qu'ailleurs. Il permet d'aider les pauvres, ce qui peut faire jouer la fibre altruiste chez tous les gens, quel que soit leur lieu de résidence. Il peut réduire l'incitation d'une province à exploiter le régime d'assurance-chômage, financé en partie par les résidents de toutes les provinces. On pourrait faire valoir des arguments assez semblables dans le cas d'un régime public de soins de santé qui soit universellement accessible, complet et transférable.

Chaque fois qu'on est en présence d'effets externes interprovinciaux, les gouvernements provinciaux ne sont guère incités à fournir le niveau de service approprié qui engendre de telles retombées. Plus particulièrement, lorsque les provinces décident des niveaux de service, elles tendent à comparer les coûts de prestation aux avantages qu'en tireront leurs propres résidents, en faisant abstraction des retombées pour les résidents des autres provinces, d'où un niveau de service insuffisant. Si ces retombées découlent réciproquement des dépenses de toutes les provinces à ce chapitre, l'offre de services sera insuffisante dans toutes les provinces et tous y gagneront si la prestation des services est améliorée. Une façon d'encourager les provinces à agir en ce sens consiste à leur offrir des subventions fédérales d'équivalence. L'élément d'équivalence réduit le coût des dépenses provinciales dans le domaine en cause, ce qui constitue un encouragement financier. De par leur nature même, ces retombées externes sont difficiles à mesurer puisque les prix du marché n'en tiennent pas compte. Leur mise en œuvre requiert donc un certain jugement sur le plan politique.

Un phénomène connexe s'applique aux services publics provinciaux utilisés en partie à des fins de redistribution. Comme nous l'avons fait valoir, de nombreux services publics provinciaux comportent une dimension redistributive implicite parce qu'ils sont offerts à un niveau supérieur à celui auquel les bénéficiaires défavorisés auraient droit en finançant intégralement leur prestation. Ces services offrent ce qu'il est convenu d'appeler une « redistribution en nature ». Dans la mesure où le gouvernement fédéral considère la redistribution comme un objectif, la redistribution effectuée par le biais de la prestation des services publics ainsi que des transferts et des impôts progressifs est une question d'intérêt national. Comme bon nombre des programmes comportant une redistribution en nature relèvent des provinces, le gouvernement fédéral peut être obligé de se contenter d'aider financièrement les provinces à exécuter ces programmes, au moins dans la mesure où ils atteignent les

objectifs de redistribution (ou d'autres objectifs d'intérêt national).

Argument lié au marché commun

Cet argument repose sur le principe voulant que la nation ait intérêt à uniformiser ses programmes de dépenses publiques, car cela est de nature à favoriser la libre circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et des capitaux, et donc de renforcer les gains de l'échange sur le marché commun intérieur. Cette uniformité, de même que la transférabilité, pourrait être particulièrement utile dans des secteurs comme les soins de santé, l'enseignement et l'aide sociale, pour faciliter la libre circulation interprovinciale de la main-d'œuvre. L'uniformisation des dépenses dans d'autres domaines (transports et mise en valeur des ressources, par exemple) serait propice à la libre circulation des biens et des capitaux.

Une façon de favoriser l'uniformisation des dépenses consiste à offrir des subventions d'aide à certaines conditions, liées aux caractéristiques des programmes. Le choix d'une politique de ce genre oblige toujours à faire un compromis entre l'uniformité, propice à la libre circulation des biens et des facteurs, et la décentralisation, qui peut encourager l'innovation, l'efficience et la responsabilisation. Évidemment, la prestation décentralisée de services publics peut comporter en soi une certaine uniformité. Comme sur le plan fiscal, on peut assister à une certaine concurrence en matière de dépenses, ce qui incite les localités à copier les programmes offerts ailleurs. Par contre, du fait de cette concurrence, ces programmes de dépense ne seront peut-être pas conformes à l'optimum tel qu'il est défini à l'échelle nationale (c'est-à-dire efficients et équitables).

Le système de transferts existant à la lumière des arguments économiques

Nous sommes maintenant en mesure de mettre en rapport les principaux éléments du système de transferts fédéraux aux provinces et les arguments économiques justifiant l'emploi des subventions, que nous venons de décrire.

Péréquation

Le système de péréquation a pour objectif économique et pour effet d'atténuer les écarts entre les AFN des provinces, c'est-à-dire de mettre ces dernières davantage en mesure d'assurer des services publics de niveau comparable moyennant un effort fiscal relativement comparable. Pour ce faire, il offre des subventions aux provinces défavorisées pour porter leur capacité fiscale au niveau de la norme des cinq provinces visées par la formule. Cependant, le système de péréquation n'atteint qu'en partie cet objectif économique. Cela découle à la fois de la conception du système et de la difficulté que l'on a inévitablement à tenir entièrement compte d'éléments tels que les besoins et les coûts dans la formule. Le système comporte plusieurs lacunes qui empêchent l'élimination complète des écarts d'avantages financiers. Certaines de ces lacunes sont compensées par des programmes complémentaires, dont le RAPC et le FPE.

a) Les transferts reposent uniquement sur les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Ils ne tiennent nullement compte des différences entre les besoins et entre les coûts de prestation des services publics selon les provinces. Certains pays comme l'Inde et l'Australie tentent d'intégrer ces différences à leurs subventions redistributives, aussi difficile que cela puisse être si l'on vise la précision.

b) Le système améliore la situation des provinces défavorisées mais ne corrige pas à la baisse celle des provinces nanties. C'est-à-dire qu'il a un effet brut, et non net. Il est financé par les recettes générales du gouvernement fédéral plutôt que par des paiements effectués par les provinces nanties. Tant que ces dernières conserveront une capacité fiscale supérieure, il sera impossible de permettre vraiment à toutes les provinces d'assurer des services publics comparables moyennant un effort fiscal comparable.

c) La norme au niveau de laquelle le système porte la capacité fiscale des provinces défavorisées n'est pas une moyenne nationale fondée sur les revenus de toutes sources. On utilise plutôt une norme fondée sur cinq provinces qui, parce qu'elle n'englobe pas l'Alberta, exclut en fait les recettes pétrolières et gazières, pourtant extrêmement importantes. L'exclusion de l'Alberta signifie en fait que, alors que les recettes pétrolières et gazières de cette province ne sont pas égalisées avec les autres, les recettes pétrolières et gazières des provinces défavorisées (par exemple, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse) sont, elles, entièrement égalisées à la baisse.

d) Les richesses naturelles fournissant des recettes qui sont égalisées ne sont pas prises en compte dans la formule de façon optimale du point de vue économique. Les paiements de péréquation se fondent sur l'application de taux nationaux moyens à une assiette constituée par la valeur de la ressource, abstraction faite des différences de coût d'extraction selon les sources. En conséquence, les rentes éventuelles ne sont pas égalisées. En outre, certaines rentes tirées des richesses naturelles ne sont pas égalisées en raison de leur mode de transmission aux résidents. Cela vaut particulièrement pour

les ressources dont les rentes sont largement retransmises aux consommateurs et au secteur privé par l'intermédiaire de prix peu élevés, comme dans le cas du bois de sciage et de l'hydro-électricité.

e) L'égalisation de l'impôt sur le revenu des particuliers ne tient pas compte des personnes dont le revenu imposable est négatif, c'est-à-dire qui reçoivent un transfert net au lieu de payer des impôts. La capacité des provinces de redistribuer les revenus devrait tenir compte de ces personnes. L'une des façons d'y parvenir, proposée par le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces [1981], consisterait à intégrer les paiements de transfert à la formule de péréquation en les affectant d'un signe négatif. Le système en vigueur ne tient pas compte du nombre relatif de personnes qui n'ont pas à payer d'impôts, et ne garantit donc pas que les provinces sont en mesure d'assurer des services publics de niveau comparable moyennant un effort fiscal comparable.

Ces lacunes font que le régime de péréquation ne permet pas en soi d'atteindre l'objectif économique qui consiste à éliminer les AFN ou, ce qui revient au même, ne permet pas au gouvernement fédéral d'effectuer des paiements de péréquation de manière que toutes les provinces puissent assurer des services publics de niveau comparable moyennant un effort fiscal comparable. Le système de péréquation doit de toute évidence s'accompagner d'autres formes de paiements d'égalisation.

Financement des programmes établis

Le FPE est l'un des programmes complétant les paiements de péréquation et renforçant l'égalisation. On peut envisager le FPE comme un mécanisme permettant au gouvernement fédéral de percevoir des recettes grâce à ses propres sources d'impôts et de les transférer aux provinces sous forme de montants égaux par habitant. Même si les recettes fiscales fédérales ne sont fonction que du revenu global, le mécanisme conserve une dimension redistributive en ce sens que des fonds sont transférés des provinces riches aux provinces défavorisées. En d'autres termes, le FPE fait partie du système de péréquation au sens large. Comme nous l'avons déjà indiqué, un système semblable à celui du FPE pourrait, à lui seul, égaliser les capacités fiscales des provinces si le gouvernement fédéral percevait tous les impôts et les répartissait entre les provinces en montants égaux par habitant.

Évidemment, le système de FPE ne va pas jusque-là. En revanche, il complète le système en place à quelques égards. Contrairement à la péréquation, qui verse des fonds aux provinces défavorisées sans en prélever auprès des provinces riches, le FPE s'applique de façon symétrique à toutes les provinces en égalisant implicitement à la baisse la situation des provinces riches et en améliorant celle des provinces défavorisées. Il tient également compte du fait que la proportion de personnes ne payant pas d'impôts varie d'une province à l'autre. Par contre, il partage certains des inconvénients du système de péréquation. Ainsi, il sert uniquement à redistribuer les recettes des provinces riches aux provinces défavorisées, sans tenir compte des différences de besoin et de coût des programmes. En outre, le FPE étant financé à l'aide des sources de recettes fédérales, tout comme la péréquation, il n'égalise pas les écarts de capacité fiscale imputables aux sources de recettes strictement provinciales. Cela est particulièrement important du point de vue des recettes tirées des ressources naturelles, quoique, au cours des dernières années, le gouvernement fédéral ait négocié avec les provinces productrices des accords bilatéraux de fixation du prix des ressources et de partage des recettes qui lui donnent accès dans une certaine mesure à ces sources de recettes.

Ainsi, la dimension redistributive globale des subventions de FPE se justifie dans la mesure où ces dernières sont une composante du mécanisme d'égalisation qui complète le régime de péréquation. En outre, le principe voulant que le gouvernement fédéral perçoive plus de recettes qu'il n'en a besoin pour ensuite transférer l'excédent aux provinces peut se justifier sous l'angle de ce qu'on appelle l'écart financier si la concurrence fiscale empêche les provinces de percevoir des recettes fiscales suffisantes à l'aide de leurs seules sources propres pour financer les dépenses qu'elles souhaiteraient engager.

Cependant, le FPE ne se limite pas à un simple système de transferts redistributifs. En théorie, les paiements de FPE sont répartis en deux catégories selon qu'ils sont destinés à financer les dépenses provinciales en matière de soins de santé ou d'enseignement postsecondaire. Si ce n'est des sanctions prévues par la *Loi canadienne sur la santé*, dont il sera question plus loin, les subventions de FPE sont, en fait, très semblables à des transferts inconditionnels. Les montants transférés ne sont pas directement fonction des dépenses provinciales dans les domaines considérés, car, d'une part, ce ne sont pas des subventions d'équivalence et, d'autre part, ils n'augmentent pas au même rythme que les dépenses consacrées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire. Par contre, ils sont assujettis à certaines conditions puisque, en principe, les provinces doivent maintenir des systèmes de soins de santé conformes aux exigences de la loi. Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait retenir la totalité des transferts monétaires au titre

des soins de santé si une province démantelait son réseau de soins de santé.

Bien qu'il semble raisonnable de considérer le volet enseignement postsecondaire du FPE comme inconditionnel, celui des soins de santé renferme des éléments qui sont au moins théoriquement assortis de conditions. Examinons ces dernières de plus près. Cela constituera une étude de cas qui nous donnera l'occasion d'examiner les arguments qui pourraient être invoqués en faveur de l'exercice du pouvoir de dépenser.

La question est la suivante : pourquoi imposer des conditions au versement des transferts monétaires du FPE qui correspondent aux soins de santé ? Commençons par quelques arguments d'ordre général en faveur des subventions de soutien des soins de santé, pour ensuite aborder les exigences précises prévues par la *Loi canadienne sur la santé* (et par les lois qui l'ont précédée). Soulignons dès le départ que nous ne cherchons pas à déterminer si le régime d'assurance-santé devrait être public plutôt que privé. Ce n'est pas vraiment l'objet de notre démarche. Savoir s'il convient d'instaurer un régime public d'assurance-santé est une chose, déterminer quel palier de gouvernement devrait le fournir ou le financer en est une autre. L'argument en faveur des subventions fédérales suppose que la prestation de l'assurance-santé est une activité légitime du secteur public. Si l'on admet qu'elle l'est et qu'elle relève des provinces, quels sont les arguments économiques qui militent en faveur de subventions fédérales conditionnelles de soutien offrant présumément un encouragement financier aux provinces qui choisissent de répondre aux exigences ?

À partir de notre étude du rôle des subventions fédérales aux provinces dans la section qui précède, nous pouvons formuler au moins quatre arguments généraux en faveur du caractère conditionnel des subventions en matière de soins de santé.

Équité redistributive — La politique économique fédérale (et provinciale) a pour objectif ultime d'assurer l'efficience et l'équité économiques. La recherche de l'équité peut reposer sur la redistribution des revenus au moyen d'un régime de transferts et d'impôts progressifs et sur une redistribution en nature, par les provinces, grâce à la fourniture de certains biens et services aux personnes moins bien nanties. Les soins de santé (de même que l'enseignement et le logement, par exemple) peuvent être considérés comme un mécanisme de redistribution en nature. Dans la mesure où l'équité redistributive préoccupe autant le gouvernement fédéral que les provinces, on pourrait affirmer que, sur le plan économique, il est raisonnable d'utiliser les subventions fédérales pour aider et inciter les provinces à recourir à ce mode de redistribution. C'est essentiellement ainsi qu'un économiste justifierait le paragraphe 36(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en vertu duquel les deux paliers de gouvernement doivent offrir des chances égales de bien-être aux Canadiens et fournir à chacun d'eux des services publics essentiels de qualité raisonnable.

Péréquation — Un argument connexe mais bien distinct peut être invoqué pour des raisons d'équité et d'efficience financières. Nous avons soutenu précédemment que l'équité horizontale entre les résidents de provinces différentes ne pouvait être assurée que si toutes les provinces disposaient de recettes suffisantes pour assurer des services publics de niveau comparable moyennant un effort fiscal comparable. À elle seule, l'égalisation des capacités fiscales ne garantira pas ce résultat, car les différences de besoin et de coût de prestation des services feront que l'offre de services publics de niveau comparable ne pourra être maintenue qu'à l'aide de dépenses provinciales différentes. Si l'on considère les soins de santé comme un service public, le recours à des subventions conditionnelles de soutien à la santé peut être justifié. D'aucuns estiment même que les soins de santé sont un *service public essentiel* dont la prestation nécessite une *norme nationale minimale* (voir Johnson [1985]). Il pourrait être utile d'employer des subventions pour aider les provinces à respecter cette norme, mais, dans ce cas, le montant de la subvention devrait être fonction du besoin et du coût du service considéré.

Concurrence interprovinciale — En établissant leurs impôts et leurs dépenses, les provinces peuvent craindre de perdre certains facteurs de production au profit d'autres provinces. Si toutes les provinces adoptaient ce point de vue, on devrait obtenir des niveaux d'imposition et de prestation de certains services publics trop faibles par rapport à ce qui serait justifié si les provinces agissaient de concert. Il est facile d'imaginer une telle situation dans le domaine des soins de santé. On peut se demander si, en l'absence de subventions conditionnelles, les provinces n'auraient pas fini par instaurer leur propre régime. Il existe cependant des raisons économiques pour lesquelles certaines provinces auraient pu y renoncer, même s'il avait été dans l'intérêt des résidents de toutes les provinces d'instaurer ce service. Une première raison est que la mise en place d'un tel régime requiert une augmentation appréciable des recettes fiscales. Une province faisant cavalier seul pourrait hésiter à accroître à ce point ses taux d'imposition sans savoir si elle sera imitée. L'impression de concurrence fiscale pourrait être assez forte pour que cette province craigne qu'une telle hausse des impôts ne lui cause des pertes de main-d'œuvre et de capitaux, ainsi qu'une baisse de l'activité économique, au profit des autres provinces. Par contre, si chaque province était raisonnablement sûre que

toutes les autres suivraient son exemple, elle serait beaucoup moins réticente à accroître ses recettes fiscales pour financer l'instauration d'un régime d'assurance-santé. L'offre de subventions conditionnelles est une façon de garantir dans une certaine mesure que toutes les provinces emboîteront le pas. Une autre raison pour laquelle les provinces pourraient hésiter à instaurer leur propre régime de soins de santé serait la crainte des réactions de ceux de leurs professionnels de la santé opposés à cette mesure. Comme ces derniers sont assez mobiles, si une seule province devait instaurer son régime d'assurance-santé, l'opposition du milieu médical pourrait entraîner un exode – outre qu'elle risquerait de compliquer l'administration du régime. Par conséquent, comme ce sont les provinces qui, pour des raisons autres qu'économiques, doivent mettre en place et administrer les régimes publics d'assurance-santé, le seul levier dont dispose peut-être le gouvernement fédéral pour exploiter les avantages collectifs de l'assurance-santé est d'ordre financier.

Mobilité de la main-d'œuvre — Dans un marché commun au fonctionnement harmonieux comme celui dont on souhaite doter un système économique fédéral, il est bon de n'instaurer aucun mécanisme artificiel pour décourager la main-d'œuvre de s'établir dans une province plutôt que dans une autre, d'y travailler temporairement ou de s'y rendre en visite. L'existence d'un régime public d'assurance-santé uniforme et accessible élimine une source possible de différence entre les services publics susceptible de fausser l'allocation interprovinciale de la main-d'œuvre. Sans quoi, les provinces pourraient se faire concurrence sur les services de santé en vue d'attirer la main-d'œuvre recherchée et de décourager les autres travailleurs. En veillant à ce que les provinces disposent des ressources financières et des encouragements nécessaires pour maintenir des régimes publics d'assurance-santé, on favorise le bon fonctionnement d'un marché du travail sans entraves. Par ailleurs, du point de vue empirique, cet effet pourrait être relativement modeste. En outre, si les différences entre les régimes de soins de santé que les provinces voulaient adopter reflétaient leurs préférences plutôt qu'un calcul stratégique, il conviendrait que le système soit assez souple pour admettre ces différences.

Les quatre arguments qui viennent d'être exposés constituent les principaux motifs pour lesquels le gouvernement fédéral serait fondé à assortir de conditions et d'encouragements financiers le versement des droits de FPE au titre des soins de santé. La *Loi canadienne sur la santé* prévoit des conditions et des sanctions assez précises. Examinons à la lumière de ces arguments chacun des cinq critères précis mentionnés dans la loi et la déduction des recettes provenant de la surfacturation et des frais modérateurs. Nous tenterons de montrer comment chacun peut être rattaché aux arguments économiques invoqués en faveur du pouvoir de dépenser. Il reviendra à chacun, en fin de compte, de se prononcer sur le bien-fondé des exigences.

Gestion publique — Le régime provincial de soins de santé doit être administré et exploité sans but lucratif par un organisme public devant rendre compte au gouvernement provincial et dont les comptes et les opérations financières sont sujets à vérification. Le bien-fondé de la gestion publique, en ce sens, peut être lié aux arguments économiques formulés précédemment. Si le régime d'assurance-santé doit être perçu comme un service public et comme un mécanisme de redistribution (et donc d'équité), son exploitation ne peut reposer sur la recherche du profit. Il est donc naturel de vouloir en confier la gestion aux instances publiques. En outre, l'obligation de rendre compte et l'accès aux données nécessaires à la mise en œuvre du mécanisme des subventions peuvent justifier une gestion publique. On peut également soutenir que la gestion des régimes d'assurance revient moins cher dans le secteur public en raison de frais généraux moins élevés, d'économies d'échelle dans les dépenses de fonctionnement et de l'absence de dépenses improductives de publicité et d'autres frais imputables à la concurrence dans le secteur privé[8]. Ainsi, il est justifié de subordonner le versement intégral des fonds fédéraux à la gestion publique des régimes pour assurer la poursuite des objectifs nationaux de distribution et l'utilisation la plus économique des fonds.

Intégralité — Cette exigence est remplie si le régime d'assurance-santé couvre tous les services dispensés par les hôpitaux, les professionnels de la santé et les dentistes. Les services additionnels fournis par d'autres professionnels de la santé peuvent aussi être assurés à la discrétion des provinces – et le font d'ailleurs par nombre d'entre elles. Ici encore, l'argument de la dimension redistributive est pertinent. Si l'on considère les soins de santé comme un mécanisme approprié de redistribution en nature, il semble raisonnable, à tout le moins, que tous les soins de santé de base soient offerts selon les mêmes modalités. Les autres arguments d'ordre général s'appliquent également. L'obligation d'offrir une gamme complète de services sous peine de ne pas avoir droit à la totalité des subventions du FPE élimine un motif que les provinces pourraient avoir de sabrer dans les services en raison de la concurrence qu'elles risqueraient de se livrer pour réduire leurs impôts ou pour attirer les professionnels de la santé. L'intégralité des services favorise en outre la mobilité de la main-d'œuvre en garantissant aux travailleurs des soins de santé de base, quelle que soit leur province de résidence. Enfin, l'octroi d'une aide financière aux provinces pour qu'elles puissent offrir un régime public de soins de santé de base contribue

à l'objectif de la péréquation, qui consiste à permettre aux provinces d'assurer des services publics de niveau comparable moyennant un effort fiscal comparable.

Universalité — Ce critère exige que tous les assurés de la province aient droit aux soins de santé assurés selon des modalités uniformes. Il est peut-être plus difficile à justifier que les autres. On pourrait soutenir que l'assurance-santé est une forme de redistribution qui vise un objectif autre que la redistribution des recettes, à savoir la santé. La couverture totale des soins de santé pourrait être l'idéal, ce qui implique l'universalité. Évidemment, cette couverture complète peut entraîner une perte d'efficience, comme c'est le cas dans d'autres secteurs, en raison de risques moraux ou d'autres motifs. L'universalité sacrifie l'efficience sur l'autel de l'équité. Elle favorise également l'uniformité des régimes d'une province à l'autre, ce qui est propice à la mobilité de la main-d'œuvre.

Transférabilité — En vertu de ce critère, la période d'attente régissant l'admissibilité des nouveaux résidents ne peut dépasser trois mois; les assurés voyageant dans une autre province sont protégés suivant le barème en vigueur dans cette dernière (à moins que les deux provinces en cause ne conviennent d'autres modalités); les assurés en voyage à l'étranger sont protégés suivant le barème en vigueur dans leur province de résidence; et les assurés qui émigrent vers une autre province sont couverts par leur province d'origine pendant la période d'attente imposée par leur province d'adoption. La transférabilité est de toute évidence souhaitable afin de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre. C'est également un exemple typique de retombées interprovinciales, car il illustre des cas où les dépenses qu'une province consacre à ses programmes peuvent profiter aux résidents d'une autre province.

Accessibilité — Pour répondre à ce critère, le régime ne doit pas restreindre, par des frais ou autrement, l'accès raisonnable des bénéficiaires aux services assurés. En outre, le régime doit dédommager adéquatement les professionnels de la santé et les dentistes pour la prestation des soins de santé et rembourser aux hôpitaux les frais qu'ils assument au titre des soins de santé assurés. En vertu de ce critère, nul ne peut se voir refuser l'accès aux soins de santé parce que ses ressources financières sont limitées. Cela est compatible avec une conception des soins de santé qui leur attribue en partie une dimension d'équité ou de redistribution, ou, ce qui revient au même, qui les considère comme un service public. L'assujettissement de la subvention de FPE à ce critère, ainsi qu'à ceux qui précèdent, est une reconnaissance de l'importance nationale que revêtent des services de santé financés partiellement par le gouvernement fédéral.

Déduction des recettes de surfacturation et des frais modérateurs — La *Loi canadienne sur la santé* prévoit en outre le prélèvement, sur les transferts monétaires versés à une province, d'un montant égal aux recettes des professionnels de la santé et des dentistes découlant de la surfacturation et des frais modérateurs au titre des soins de santé assurés. La raison première pour laquelle il convient de dissuader les provinces de recourir à ces pratiques tient à la volonté de préserver l'accessibilité du régime. Comme nous l'avons vu précédemment, l'accessibilité est un ingrédient clé des régimes de soins de santé qui servent en partie de mécanismes de redistribution. Cependant, d'autres raisons encore justifient la décision de pénaliser ces pratiques. Ainsi, les provinces pourraient être tentées d'y recourir pour se faire concurrence lorsqu'il s'agit d'attirer et les médecins et les éléments les plus productifs de la population active (ceux qui ont le moins souvent recours au régime de soins de santé). Si toutes les provinces se livraient ainsi concurrence, cette dernière ne ferait en fin de compte que des perdants, au moins en partie. On pourrait également justifier la retenue des recettes de surfacturation et des frais modérateurs sur le montant des transferts par la prise en compte, dans une certaine mesure, des différences de besoin et de coût des services. Comme nous l'avons vu, la volonté d'aider les provinces à assurer des services publics de niveau relativement comparable moyennant un effort fiscal relativement comparable signifie que les subventions doivent être fonction non seulement des écarts de capacité fiscale, mais aussi des différences de besoin et de coût des services publics. La capacité d'une province de percevoir des frais modérateurs, par exemple, réduira la nécessité de l'aide financière fédérale. En fait, il serait pratiquement impossible de tenir compte des besoins ou des coûts dans une formule de subventions sans imposer de conditions.

Régime d'assistance publique du Canada

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) a été institué en 1966 pour regrouper un certain nombre de programmes sociaux (par exemple, l'aide sociale aux personnes âgées, aux aveugles, aux personnes handicapées, aux chômeurs, aux mères nécessiteuses, aux itinérants et aux Indiens) et pour rendre les provinces plus libres d'adapter leurs dépenses à leur situation propre. Dans le cadre du RAPC, les provinces sont admissibles à une subvention représentant la moitié des dépenses d'aide sociale aux nécessiteux. La seule condition tient à la situation de « besoin » du bénéficiaire. Les provinces doivent convenir de répondre aux exigences de base en ce qui touche l'alimentation, l'hébergement, l'habillement, le chauffage, les services publics, les fournitures domestiques et les soins personnels. Les subventions ne sont assujetties à aucune

limite financière; les provinces reçoivent donc en principe des transferts fondés sur la totalité des dépenses, quels que soient leur nombre d'habitants et les taux et catégories d'aide qu'elles adoptent. Au cours des dernières années, la croissance des subventions du RAPC a résulté surtout de l'augmentation des dépenses consacrées à des programmes connexes destinés aux provinces nanties. Cela a mis en lumière un aspect de ces subventions qui risque de faire problème. D'aucuns ont suggéré de fonder les subventions sur un système offrant un certain montant par habitant. Enfin, comme pour la plupart des autres transferts fédéraux, les provinces peuvent se retirer du RAPC avec compensation. Le Québec est la seule province à avoir exercé ce droit. En contrepartie, le gouvernement fédéral a accordé un abattement de 5 points d'impôt sur le revenu des particuliers au gouvernement du Québec.

Même si, à l'heure actuelle, le RAPC offre des subventions non assujetties à des limites financières, le budget fédéral de 1990 a gelé pour la première fois le taux de croissance des transferts du RAPC en faveur des provinces nanties que sont la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario. Ces dernières n'ont pas réussi à convaincre les tribunaux d'annuler cette décision pour le motif que le gouvernement ne pourrait modifier unilatéralement les accords fiscaux signés avec les provinces. De son côté, le gouvernement fédéral estime que les provinces sont davantage en mesure de financer leurs propres programmes. Cet argument pourrait influer sur toute la question du partage de l'espace fiscal entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Accords de perception fiscale

Officiellement, les accords de perception fiscale sont demeurés presque inchangés depuis leur mise en place en 1962. Ils sont toutefois soumis à diverses tensions depuis quelques années et ont subi, sur le plan de la mise en œuvre, certains changements qui pourraient être lourds de conséquences. L'engagement d'utiliser une assiette, une formule d'attribution et un barème communs demeure, et même les provinces qui ne sont pas partie aux accords respectent ces modalités. Par contre, certaines pratiques ayant pour effet de fragmenter l'assiette se sont instaurées progressivement. Les provinces continuent d'exprimer un certain nombre de préoccupations qui pourraient influer grandement sur le maintien des accords en vigueur.

Certains changements apportés récemment aux accords de perception pourraient être vus comme allant à l'encontre de l'harmonisation fiscale. La plupart ont eu pour effet de différencier les structures fiscales des provinces pour des raisons liées à leur politique propre. On peut supposer que ces modifications ont été apportées pour atténuer l'insatisfaction des provinces face à la centralisation de la politique de fiscalité directe. Au départ, les provinces auraient convenu d'adopter l'assiette et le barème de l'impôt sur le revenu et de fixer leurs propres taux d'imposition. La structure fiscale fédérale a été retenue tant pour l'impôt sur le revenu des particuliers que pour l'impôt des sociétés, y compris les éléments donnant droit à des crédits d'impôt plutôt qu'à des déductions. Tant qu'un régime efficace de péréquation était en place, les provinces pouvaient adopter des taux assez semblables. Cependant, tout en continuant de respecter l'assiette commune, les provinces ont été progressivement autorisées à instituer leurs propres crédits d'impôt, à condition qu'ils soient faciles à administrer et « non discriminatoires ».

Cette pratique s'est largement répandue, qu'il s'agisse de l'impôt des sociétés ou de celui des particuliers. On dénombre maintenant divers types de crédits d'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés, la plupart visant à stimuler l'investissement dans certains secteurs. Il serait difficile de soutenir qu'ils n'influent pas sur l'allocation efficiente des capitaux dans la fédération et sur la complexité du régime fiscal. De même, au niveau des particuliers, la plupart des provinces ont établi des types spéciaux de crédits d'impôt, dont certains ont une dimension redistributive, d'autres visent à stimuler certaines catégories de dépenses (par exemple, dans le secteur du logement) et d'autres encore favorisent l'épargne locale. Ces mesures ont des répercussions sur la structure effective de l'impôt sur le revenu, que les accords de perception fiscale étaient censés harmoniser. En outre, ils compartimentent davantage le marché national des capitaux en favorisant l'épargne dans les entreprises locales.

Plus récemment, une autre dérogation de taille a été admise. Certaines provinces de l'Ouest ont été autorisées à lever un impôt uniforme qui s'applique non pas à l'impôt fédéral de base, mais au revenu net selon la définition qu'en donne l'impôt fédéral sur le revenu. Il s'agit là d'un écart notable par rapport au principe de l'assiette commune, ce qui semble donc contrevenir aux bases des accords. Cette situation traduit le fait que les provinces réclament des pouvoirs accrus afin d'influer sur leur assiette fiscale, de même que l'incapacité du gouvernement fédéral de s'y opposer, vu que les provinces sont de plus en plus présentes dans le champ des impôts directs.

En plus de définir l'assiette, les accords prévoient que le gouvernement fédéral établit la structure des taux, sous réserve de l'impact des crédits d'impôt. Cela préoccupe aussi les provinces, et certaines d'entre elles préféreraient exercer un contrôle sur la politique de redistribution à l'échelle locale. Leur seul recours consiste à s'en remettre de plus en plus aux crédits d'impôt.

Les provinces critiquent aussi certains aspects purement administratifs de la perception des impôts. Ainsi, les acomptes qu'elles reçoivent, qui sont calculés en fonction d'une estimation des recettes finales, sont souvent trop faibles, comme en témoignent les paiements finals. Si tel est bien le cas, les provinces subissent effectivement un manque à gagner sous forme d'intérêt sur les sommes qui leur sont dues. Elles ont également eu le sentiment, à l'occasion, que la vérification par le gouvernement fédéral des postes qui ne touchaient que leurs recettes (crédits d'impôt provincial, allocations entre provinces) n'était pas des plus rigoureuses. Évidemment, il est difficile pour les provinces d'en faire la preuve. Il existe certes des mécanismes institutionnels permettant aux gouvernements fédéral et provinciaux de se consulter au sujet de l'application des accords. Reste à voir si cela peut s'appliquer aux questions d'orientation, notamment aux changements apportés à l'assiette.

Le maintien de l'autorité du gouvernement fédéral en vertu des accords de perception fiscale et des mécanismes d'harmonisation ultérieurs pourrait dépendre dans une large mesure de la portion de l'espace fiscal qu'il occuperait. Vu l'importance relative des dépenses provinciales, l'occupation d'un espace fiscal suffisant pour permettre une harmonisation fiscale efficace pourrait nécessiter le maintien d'un régime assez important de transferts fédéraux aux provinces. Vue sous cet angle, la réduction des transferts de FPE et la redistribution, à terme, de l'espace fiscal pourraient réduire les pressions en faveur de l'harmonisation fiscale en limitant la capacité du gouvernement fédéral de les exercer. Dans le même ordre d'idée, on peut signaler que la modification de l'importance relative des recettes fiscales fédérales en faveur des impôts indirects et au détriment des impôts directs risque de miner encore davantage le contrôle que le gouvernement fédéral exerce sur les assiettes de l'impôt sur le revenu. Cela risque de se vérifier dans le cas de la TPS.

À l'heure actuelle, les mécanismes d'harmonisation du régime fiscal ne s'appliquent qu'aux impôts directs. Il y a lieu d'espérer que la TPS sera harmonisée avec les taxes provinciales de vente, comme c'est déjà le cas au Québec et en Saskatchewan. Les impôts provinciaux sur les ressources demeurent très différents et mal conçus. Ils ne correspondent pas aux rentes tirées des ressources. Ainsi, dans le secteur pétrolier et gazier, les redevances sont fort répandues; or, elles prennent la forme d'un impôt sur la production ou sur les recettes, sans déduction au titre des coûts. La taxe des activités d'extraction minière repose souvent sur le bénéfice, mais elle prévoit généralement un ensemble de déductions qui n'ont pas grand-chose à voir avec les coûts économiques. En outre, les provinces offrent parfois des encouragements fiscaux pour attirer les entreprises d'exploitation des ressources. Vu la décentralisation des impôts sur les ressources en faveur des provinces, il est difficile de pallier ces lacunes. Il est également malaisé de corriger les inégalités interprovinciales sur le plan des recettes tirées des ressources, qui constituent la principale cause des écarts de capacité fiscale entre les provinces. Il est donc difficile de faire respecter la lettre du paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

8 Les répercussions financières de différents scénarios

Certains observateurs ont proposé divers scénarios pour la réattribution des pouvoirs économiques. La plupart donneraient lieu à un changement radical des relations financières fédérales-provinciales ou des relations entre le gouvernement fédéral, le Québec et les autres provinces. Nous ne sommes pas en mesure de rendre pleinement justice aux diverses propositions formulées. Nous pouvons tout au plus formuler quelques observations au sujet des répercussions des différents scénarios proposés sur le plan des relations financières. Fondamentalement, trois types de scénarios sont envisagés. Le premier consiste en une fédération décentralisée au sein de laquelle le gouvernement fédéral céderait d'importants pouvoirs aux provinces. Le rapport Allaire, adopté par le Parti libéral du Québec, en présente une version, qui n'est cependant pas la seule possible. Le deuxième scénario consiste en une réattribution des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement, le gouvernement fédéral transférant certains de ses pouvoirs aux provinces et les provinces lui cédant certains des leurs. Le troisième scénario prévoit une structure asymétrique dans laquelle certaines responsabilités seraient confiées uniquement au Québec. Nous nous intéressons à l'incidence que ces scénarios pourraient avoir sur l'efficience et l'équité du marché commun.

Il convient de signaler dès le début qu'il existe très peu de données empiriques fiables sur les coûts et les avantages des diverses solutions possibles pour la répartition des pouvoirs. Comme les modifications proposées donneraient lieu à des réaménagements relativement importants sur le plan institutionnel, il est impossible de déduire des données existantes les répercussions qui pourraient être observées à court ou à long terme. Par conséquent, il faut dans une large mesure faire intervenir son jugement.

Fédération décentralisée

La décentralisation ne signifie pas la même chose pour tout le monde, et différents aspects de la décentralisation auraient des répercussions diverses sur le fonctionnement du marché commun. Il est utile d'examiner les divers éléments séparément, en se fondant sur les grandes rubriques du budget de l'État.

Transferts aux particuliers

Il faut se rappeler que les deux tiers des dépenses de programme fédérales sont affectés aux transferts de toutes sortes. Par conséquent, lorsqu'on envisage une décentralisation des dépenses, il faut bien voir que des montants élevés ne peuvent provenir que des paiements de transfert. Les transferts aux particuliers représentent la moitié du total. Les plus importants sont les prestations d'assurance-chômage, les pensions et les allocations familiales. On pourrait sans doute considérer les crédits accordés aux particuliers par le biais du régime fiscal comme des transferts, y compris le crédit d'impôt accordé aux familles à faible revenu au titre de la TPS.

Chacun de ces importants transferts aux particuliers pourrait facilement être transféré aux provinces. En fait, comme nous avons déjà pu le constater, l'assurance-chômage et les pensions relèvent du gouvernement fédéral uniquement parce que des modifications ont été apportées à la constitution. On pourrait sans doute justifier la décentralisation de ces fonctions en considérant qu'elles peuvent être exercées de façon plus efficiente au palier provincial, où il serait possible d'accorder une plus grande attention aux considérations purement locales. Un tel transfert aurait un certain nombre de répercussions économiques dont il faudrait tenir compte avant d'établir le bilan des coûts et des avantages. L'une de ces répercussions serait une modification de la taille relative du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral ne serait plus tenu d'occuper autant d'« espace fiscal », à supposer que les provinces financent les transferts à l'aide de leurs ressources propres. Les répercussions varieraient selon le type d'espace fiscal qui serait transféré aux provinces. Si l'espace fiscal transféré concernait les impôts directs, la prépondérance du gouvernement fédéral serait sérieusement remise en question, ce qui risquerait de compromettre également l'harmonisation fiscale. Si, par contre, l'espace fiscal transféré portait principalement sur les impôts indirects, les conséquences néfastes pour l'harmonisation fiscale pourraient être évitées. Toutefois, le gouvernement fédéral devrait alors probablement renoncer à la TPS, ce qu'il n'est peut-être pas prêt à faire.

Deuxième répercussion évidente de la décentralisation des transferts au niveau des provinces, le gouvernement

fédéral aurait beaucoup plus de difficulté à atteindre des objectifs nationaux en matière d'équité. Le système de transferts et d'impôts constitue le principal instrument dont dispose le gouvernement fédéral à cet égard. S'il abandonnait le volet « transferts » de ce système, sa tâche deviendrait plus difficile. De même, si la décentralisation donnait lieu à une cession d'espace fiscal aux provinces dans le domaine des impôts directs, elle entraverait les activités fédérales de redistribution. On peut juger cette situation bonne ou mauvaise selon l'opinion qu'on se fait de l'équité comme objectif et la manière dont l'on conçoit les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces dans la poursuite de cet objectif.

Une troisième conséquence de la décentralisation des transferts aux provinces est qu'elle contribuerait aux inégalités fiscales au sein de la fédération. Ainsi que nous l'avons mentionné, les transferts équivalent à des impôts négatifs; pourtant, le système de péréquation ne les traite pas comme tels. Les provinces n'ayant pas toutes les mêmes moyens d'offrir des transferts redistributifs, l'équité fiscale en souffrirait. En principe, le système de péréquation pourrait tenir compte de cette situation; cependant, il faudrait pour cela procéder à une refonte du système.

Enfin, la décentralisation des transferts se répercuterait sur l'efficience. Si différentes provinces offraient différents types de régimes, la mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces serait touchée. On pourrait également assister à une certaine concurrence entre les provinces dans la prestation de transferts aux personnes à revenu modique. Par ailleurs, si tous les transferts étaient confiés à un même palier de gouvernement, on pourrait rationaliser le système de façon à éviter les conflits entre les régimes administrés par le gouvernement fédéral et par les provinces respectivement (par exemple, le conflit assurance-chômage–aide sociale). L'une des façons de contourner le problème dans le cas de l'assurance-chômage consisterait à en confier la mise en œuvre aux provinces, tout en permettant au gouvernement fédéral, par le biais de son pouvoir de dépenser, de faire adopter des normes nationales minimales et d'assurer la transférabilité des droits. Cette structure semblerait offrir une bonne illustration des avantages de la décentralisation, combinés à l'exercice du pouvoir de dépenser fédéral pour promouvoir des objectifs nationaux.

Transferts aux entreprises

Les transferts aux entreprises représentent un poste relativement secondaire du budget de l'État. Ils sont constitués en bonne partie de paiements aux agriculteurs et de subventions de développement régional. Tout comme dans le cas des transferts aux particuliers, une aide considérable est accordée aux entreprises par le biais du régime fiscal. Les transferts aux entreprises visent plusieurs objectifs. Dans le secteur agricole, ils prennent en grande partie la forme d'une assurance publique offerte aux agriculteurs qui font face à des conditions défavorables sur le plan de l'offre ou de la demande. D'autres transferts ont pour but d'assurer le développement des régions à faible revenu. Les transferts peuvent également être utilisés comme instrument de politique industrielle afin de stimuler des secteurs particuliers, notamment les industries de haute technologie.

La décentralisation des transferts aux entreprises au niveau provincial permettrait peut-être de renforcer leur contribution à l'efficience. Cependant, cela présenterait deux inconvénients. Premièrement, les transferts provinciaux aux entreprises risqueraient d'entraîner des distorsions sur les marchés de capitaux, d'où une allocation sous-optimale des ressources dans l'union économique. Ils pourraient également amener les provinces à se livrer à une surenchère de subventions afin d'attirer les entreprises, une pratique qui serait au moins en partie vouée à l'échec si toutes les provinces s'y adonnaient en même temps. De plus, dans la mesure où les transferts sont utilisés pour le développement régional, ils constituent un instrument de plus dans l'arsenal dont dispose le gouvernement fédéral pour assurer l'équité nationale. Si l'on abolissait cet instrument, on réduirait la capacité du gouvernement fédéral d'atteindre les objectifs nationaux en matière d'équité. Bien entendu, certains pourraient affirmer que les subventions à l'industrie constituent un instrument inefficient à cette fin et que leur décentralisation permettrait d'en réduire l'utilisation. On pourrait souscrire à cet argument du point de vue de la politique économique. Cependant, le point de savoir s'il convient de se fonder sur des objectifs de politique économique pour déterminer la répartition des pouvoirs est une question de jugement. Enfin, dans la mesure où les subventions aux entreprises constituent une forme d'assurance sociale, elles se rattachent aux objectifs d'équité. Or, on pourrait dire que l'assurance sociale peut être appliquée de façon plus efficace au palier fédéral qu'au palier provincial.

Dépenses en biens et services

Comme nous l'avons montré dans un chapitre précédent, les dépenses publiques en biens et services sont déjà très décentralisées dans la fédération canadienne. La plupart des principaux services de nature purement locale ou quasi privée sont déjà offerts par les provinces. C'est le cas, notamment, de l'éducation, de la santé, de l'assistance sociale et des transports, ainsi que de tous les services municipaux. Les possibilités de décentralisation des dépenses fédérales

en biens et services ne sont pas évidentes, du moins si l'on envisage des dépenses d'une certaine ampleur. Une partie appréciable des dépenses fédérales en biens et services est engagée pour la défense et rares sont ceux qui prônent la décentralisation de celle-ci au sein d'une fédération. Si certaines fonctions de réglementation, par exemple celles qui touchent l'environnement, l'agriculture ou les communications, devaient être décentralisées, ainsi que nous le verrons plus loin, on pourrait probablement réaliser des économies au niveau de leur mise en œuvre. Cependant, les économies seraient relativement faibles. Par conséquent, les répercussions purement financières de la décentralisation des dépenses en biens et services seraient sans doute relativement peu importantes.

Bien entendu, certains pourraient faire valoir que, malgré la décentralisation apparente des dépenses en faveur des provinces, le gouvernement fédéral exerce un certain contrôle par le biais de son pouvoir de dépenser. Si on limitait l'exercice du pouvoir de dépenser fédéral, notamment en exigeant l'assentiment des provinces, on réduirait l'ingérence fédérale à ce chapitre.

Transferts aux autres administrations

Les transferts aux autres administrations représentent 22 % des dépenses de programme du gouvernement fédéral. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, cette situation est due simplement au fait que le gouvernement fédéral perçoit des recettes plus élevées que nécessaire pour ses propres besoins (y compris le service de la dette) et transfère l'excédent aux provinces. En décentralisant ces dépenses, on ne ferait qu'obliger les provinces à occuper un espace fiscal plus grand. Les provinces seraient tenues de financer une proportion plus élevée de leurs dépenses à l'aide de leurs recettes propres. Certains y voient un avantage, celui d'obliger les provinces à rendre davantage compte de leurs dépenses.

Tout comme dans le cas des transferts aux particuliers, la décentralisation des transferts aux provinces présente certains inconvénients. Ainsi, le transfert de certaines responsabilités fiscales aux provinces aurait pour effet de réduire l'espace fiscal occupé par le gouvernement fédéral par rapport aux provinces. Comme nous l'avons mentionné, dans la mesure où ce transfert toucherait les impôts directs, il réduirait la capacité du gouvernement fédéral d'encourager les provinces à harmoniser leur régime fiscal avec le sien, ainsi que d'atteindre les objectifs nationaux en matière d'équité. De plus, dans la mesure où les transferts sont utilisés aux diverses fins mentionnées précédemment, la réalisation de ces dernières serait compromise en proportion de l'élimination des transferts.

On pourrait abolir une partie seulement des transferts. Ainsi, les transferts liés au pouvoir de dépenser pourraient être éliminés (principalement le FPE et le RAPC), alors que les paiements de péréquation pourraient être maintenus. Il faudrait alors déterminer la forme de la péréquation. Si la formule actuelle était conservée, l'abolition du FPE et du RAPC entraînerait une modification importante des montants à payer au titre de la péréquation, étant donné que l'augmentation de l'espace fiscal des provinces serait automatiquement égalisée. Même dans ce cas, l'efficacité de la péréquation au sens large serait réduite. Comme nous l'avons signalé, le FPE et le RAPC viennent tous deux compléter le programme de péréquation. Le FPE donne implicitement lieu à une péréquation, les provinces riches étant « égalisées » vers le bas et les provinces défavorisées, vers le haut. Ainsi, contrairement au programme de péréquation, il s'agit d'un système brut. Le RAPC peut être considéré comme égalisant les obligations fiscales négatives (prestations d'aide sociale), ainsi que le besoin et le coût des prestations pour les provinces. L'élimination de ces programmes réduirait donc l'efficacité de la péréquation en tant que mécanisme permettant à toutes les provinces d'offrir des services publics comparables, moyennant un effort fiscal comparable.

Dans la mesure où l'existence du RAPC est justifiée sur le plan de la péréquation en général, il pourrait être converti en un système explicite de péréquation en vertu duquel les transferts aux provinces seraient fondés sur une moyenne nationale des coûts de l'aide sociale. Les subventions pourraient être de type global, de façon que les provinces soient moins portées à exploiter l'incitation implicite à dépenser que comporte le taux d'équivalence.

Attribution des impôts

Le débat relatif à la décentralisation porte en grande partie sur l'aspect « dépenses » plutôt que sur le volet « impôts ». Cependant, le choix des impôts à décentraliser pour financer des responsabilités accrues en matière de dépenses n'est pas sans conséquences. Comme nous avons déjà décrit les enjeux, nous n'avons pas à nous étendre sur le sujet. La question ultime est de savoir s'il y a lieu de décentraliser les impôts directs ou les impôts indirects. D'un point de vue purement économique, il existe des raisons valables pour décentraliser les impôts indirects plutôt que les impôts directs. Cela serait conforme à la théorie admise de la répartition des pouvoirs fiscaux dans un régime fédéral. Il est important d'assurer une présence fédérale aussi forte que possible dans le domaine des impôts directs et ce, pour des raisons que nous avons soulignées à maintes reprises. Premièrement, l'harmonisation fiscale est plus importante pour

les impôts directs que pour les impôts indirects et elle a plus de chances d'être réalisée lorsque le gouvernement fédéral occupe une place prépondérante dans le domaine des impôts directs. Deuxièmement, dans une économie où les dépenses liées à la santé, à l'éducation et à l'assistance sociale sont décentralisées au niveau des provinces et où les paiements de transfert peuvent être nombreux, le régime d'impôts directs devient le principal instrument permettant d'assurer l'équité à l'échelle nationale. Par conséquent, il est préférable pour le gouvernement fédéral de continuer à occuper le domaine de l'impôt sur le revenu plutôt que celui des impôts indirects. Enfin, la partie du régime d'impôts directs qui s'applique spécifiquement aux bénéfices des entreprises (constituées ou non en sociétés) est administrée de façon plus efficiente au palier fédéral. Les impôts provinciaux sur les bénéfices des entreprises peuvent donner lieu à des distorsions sur le marché des capitaux au sein de la fédération, étant donné la mobilité des capitaux. Enfin, l'essentiel des pouvoirs de taxation des ressources semble être bien établi au palier provincial, par suite de l'attribution traditionnelle aux provinces des droits de propriété sur les ressources naturelles.

La « nouvelle donne fiscale » qui vient d'être décrite est peut-être conforme aux principes économiques, mais elle risque fort de ne pas constituer le scénario le plus probable, compte tenu des événements récents. La TPS étant maintenant en place, il pourrait être tentant de décentraliser les impôts directs au niveau des provinces et de renforcer les impôts indirects au niveau central. Cette dernière mesure pourrait permettre d'harmoniser les impôts indirects, du moins à court terme. Cependant, compte tenu des problèmes que pose l'application d'une taxe sur la valeur ajoutée dans une économie multijuridictionnelle, cela suppose en fait un pouvoir quasi exclusif du gouvernement fédéral dans le domaine. La simple possibilité, pour les provinces, de maintenir des taux distincts serait déjà une source de complication, du moins si les parts provinciales devaient être fondées sur une taxe à stades multiples. Le système de crédits devient très complexe lorsque différentes provinces appliquent des taux d'imposition différents. Il serait beaucoup plus pratique de permettre au gouvernement fédéral de prendre entièrement en main ce domaine. Il en résulterait un régime harmonisé d'impôts indirects; par contre, le gouvernement fédéral ne serait plus en mesure d'assurer l'équité du régime fiscal, étant donné qu'il perdrait inévitablement une partie de l'espace occupé dans le domaine des impôts directs.

Une réaffectation de ce genre accroîtrait considérablement l'espace fiscal occupé par les provinces dans le domaine des impôts directs. Outre le fait que le gouvernement fédéral ne disposerait plus des moyens d'assurer l'équité, on peut se demander s'il serait possible de maintenir l'harmonisation des impôts directs. Pour ce faire, il faudrait probablement adopter à tout le moins un type d'accord de perception fiscale beaucoup moins rigide. Les provinces s'entendraient, tout au plus, sur une assiette commune, mais elles établiraient leurs propres taux. Par conséquent, les provinces pourraient appliquer leurs propres normes d'équité chez elles, ce qui pourrait être perçu comme un avantage. Il est impossible de prédire s'il y aurait un appareil de perception unique ou non. Un tel système pourrait ou non assurer une harmonisation durable, selon l'importance des transferts fédéraux aux provinces.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas évident que des mesures soient nécessaires sur le plan constitutionnel à cet égard. Le système actuel de répartition et d'harmonisation fiscales s'est mis en place dans un cadre constitutionnel qui laisse une très grande liberté d'action aux gouvernements intéressés. Par contre, si l'on inscrivait dans la constitution, comme l'ont suggéré d'aucuns, certains principes à respecter pour assurer le maintien de l'union économique, ainsi que nous le verrons plus loin, cela aurait probablement une incidence sur les types de mesures fiscales discriminatoires que les provinces pourraient adopter.

Réglementation

Bon nombre des fonctions économiques qu'on propose de transférer aux provinces sont, en réalité, des fonctions de réglementation. Elles n'ont pas une grande incidence sur les relations financières entre les divers paliers de gouvernement, mais elles influent sur le fonctionnement de l'économie nationale proprement dite. En effet, elles entravent la libre circulation des produits, des services et des facteurs de production entre les provinces. Il serait trop long d'examiner cette question en détail. Cependant, quelques remarques s'imposent.

Dans le cas des marchés des produits et des services, une réglementation provinciale pourrait limiter les échanges interprovinciaux. La réglementation dans le domaine agricole en constitue un bon exemple. Une bonne partie des échanges de produits agricoles se font actuellement entre provinces, étant donné les restrictions qui existent au niveau international. La réglementation fédérale permet au moins un semblant de rationalisation au sein de la fédération. Si les provinces réglementaient le secteur agricole, il pourrait s'ensuivre une balkanisation considérable. Ainsi, il n'est pas évident que le quota élevé dont jouissent les producteurs laitiers québécois, et qui leur permet d'exporter leurs produits excédentaires dans le reste du Canada, survivrait à une décentralisation de la réglementation agricole. Il pourrait en aller de même pour d'autres ressources comme le

poisson et les ressources non renouvelables (pétrole et gaz). La réglementation des services échangés tels l'intermédiation financière, les communications et les transports pourrait également fragmenter l'union douanière en ce qui concerne les biens et services. Pour avoir une idée des problèmes qui pourraient survenir, il suffit d'examiner la réglementation décentralisée des services d'intermédiation financière aux États-Unis. Dans une large mesure, la décentralisation des fonctions de réglementation applicables aux biens et services est fondamentalement incompatible avec le maintien d'une union économique.

On pourrait en dire autant de la réglementation des marchés des facteurs de production. La réglementation des marchés du travail et de l'immigration pourrait dans les deux cas influer sur la libre circulation de la main-d'œuvre entre les provinces. De même, la réglementation des marchés de capitaux au niveau provincial donnerait lieu à des distorsions dans l'allocation du capital au sein de la fédération. Comme dans le cas des marchés des biens et services, la réglementation des marchés des facteurs de production par les provinces entraverait presque inévitablement le bon fonctionnement du marché commun.

Une question clé concernant les fonctions de réglementation tient à la mesure dans laquelle elles s'appliquent aux opérations conclues avec le reste du monde. Dans tout marché commun ou union douanière, si les différentes juridictions n'ont pas la même politique vis-à-vis du reste du monde, des possibilités d'arbitrage se présentent. Dans le contexte canadien, c'est probablement dans le cas des marchés des facteurs de production que le problème se poserait avec le plus d'acuité. Dans le cas des marchés de produits, la plupart des observateurs semblent s'entendre pour dire qu'une politique tarifaire commune s'imposerait et qu'elle devrait relever du gouvernement fédéral. Il est vrai que l'adoption de taxes de vente provinciales différentes pourrait amener les importateurs à faire entrer leurs produits dans les provinces les moins taxées, puis à les expédier dans d'autres provinces. Cependant, l'assujettissement à la taxe de vente provinciale intervient légalement au moment de la vente du produit. Les incitations éventuelles à contourner la loi existent déjà dans le système actuel.

Dans le cas des marchés des facteurs de production, les incitations peuvent s'avérer beaucoup plus importantes. Prenons le cas du marché du travail. Si l'immigration était confiée aux provinces et si la mobilité de la main-d'œuvre était maintenue au sein de la fédération, comme il se doit, la possibilité pour une province d'adopter une politique d'immigration différente serait sérieusement réduite. Plus précisément, le Québec s'est fixé comme objectif d'attirer des immigrants susceptibles d'accroître le bassin de population francophone. Or, les statistiques semblent indiquer même à l'heure actuelle qu'une proportion élevée de personnes qui émigrent au Québec se réinstallent par la suite dans une autre province canadienne[1]. Si l'immigration était entièrement décentralisée, il n'est pas difficile d'imaginer que l'adoption d'une politique d'immigration très libérale au Québec, jointe à une forte émigration du Québec vers le reste du pays, irait à l'encontre des objectifs des autres provinces en matière d'immigration. Il s'agit là d'un inconvénient possible très sérieux lorsque l'on songe à une décentralisation complète; la décentralisation des pouvoirs en matière d'immigration pourrait en fait être incompatible avec le maintien d'un véritable marché commun du travail. Il est peu probable que des problèmes semblables surviennent dans le cas des marchés de capitaux, étant donné qu'il n'existe pas d'équivalent des contrôles frontaliers.

Réattribution des responsabilités

Il existe diverses façons de réattribuer les responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces qui ne prendraient pas la forme d'une décentralisation unilatérale des pouvoirs. Autrement dit, certaines fonctions pourraient être centralisées et d'autres décentralisées, dans le cadre de ce que certains appellent un fédéralisme « renouvelé ». Évidemment, les solutions possibles sont innombrables; c'est pourquoi nous ne pouvons pas toutes les exposer ni les évaluer. Nous pouvons toutefois proposer une liste de fonctions qu'il pourrait être utile, d'après l'analyse que nous avons présentée, de réattribuer. Comme toujours, l'évaluation des diverses solutions possibles varie selon la façon dont chacun conçoit l'équité en tant qu'objectif de la politique publique, tant fédérale que provinciale.

Réattribution des responsabilités fiscales

D'une certaine façon, la réattribution des responsabilités fiscales est la plus simple à traiter du point de vue économique. Le problème d'attribution comporte deux volets. Premièrement, il faut déterminer la façon de répartir les divers impôts entre les deux paliers de gouvernement; deuxièmement, il faut déterminer la taille relative des recettes fiscales totales du gouvernement fédéral et des provinces. D'une certaine façon, ces questions peuvent être examinées individuellement. De plus, il n'est pas évident qu'elles doivent, ou puissent, être inscrites dans la constitution.

D'après ce que nous avons indiqué un peu plus tôt, une option intéressante consisterait pour le gouvernement fédéral à se retirer entièrement du domaine des impôts

indirects, au profit des provinces. L'intérêt de cette option tient plus au renforcement de la présence fédérale dans le domaine de l'impôt direct qu'aux avantages que les provinces pourraient en tirer dans le champ des impôts indirects. Ce qu'il faut voir, c'est tout simplement que le gouvernement fédéral peut tout au plus exercer sa prépondérance dans l'un des deux domaines, et qu'il serait plus intéressant pour lui de l'exercer dans le domaine de l'impôt direct. Les avantages de l'harmonisation, ainsi que la capacité de faire respecter des normes en matière d'équité, constituent deux facteurs importants à cet égard. Cela ne signifie pas pour autant que les provinces ne pourraient pas être présentes en même temps dans le champ des impôts directs. Cependant, elles auraient plus de chances de le faire dans le contexte d'un régime harmonisé si le gouvernement fédéral maintenait sa position dominante.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que l'harmonisation porte à la fois sur l'assiette et sur la structure des taux. On pourrait suivre la recommandation du Conseil économique de l'Ontario [1983] en permettant aux provinces d'appliquer leur propre structure de taux à une assiette fiscale établie d'un commun accord. Tant que le gouvernement fédéral resterait prépondérant dans le domaine de l'impôt sur le revenu, les objectifs nationaux en matière de redistribution pourraient être poursuivis.

L'impôt des sociétés pose plus de problèmes. D'un point de vue purement économique, l'attribution de ce domaine au gouvernement fédéral présente des avantages appréciables sur le plan de l'efficience. Les bénéfices des sociétés représentant un facteur de production à mobilité relativement élevée, la décentralisation de l'impôt sur les bénéfices serait de nature à favoriser une allocation inefficiente du capital entre les juridictions, ainsi qu'une concurrence fiscale nuisible. Par ailleurs, il pourrait s'avérer difficile, du point de vue administratif, de confier l'impôt des sociétés uniquement au gouvernement fédéral tandis que l'impôt des particuliers serait partagé. En effet, comme le démontre la théorie fiscale, il existe une interdépendance fondamentale entre les deux impôts[2]. On pourrait vouloir intégrer les deux afin d'éviter une double imposition et d'éliminer les inconvénients éventuels de la constitution en société.

Compte tenu de cette structure fiscale, les recettes fiscales totales pourraient être réparties de toutes sortes de façons entre le gouvernement fédéral et les provinces. La répartition choisie serait fonction à la fois des responsabilités des deux paliers de gouvernement en matière de dépenses et du volume souhaité des transferts fédéraux aux provinces, au titre de la péréquation et à d'autres fins.

Transferts aux autres administrations

On pourrait peut-être procéder à une révision du système de transferts aux provinces, mais l'ampleur des changements dépendrait du degré de péréquation qu'on souhaiterait obtenir. Quelques remarques viennent à l'esprit à ce sujet. D'une certaine façon, les transferts fédéraux-provinciaux sont motivés par trois raisons principales. L'une est l'objectif de péréquation, que visent tous les grands mécanismes de transfert, comme nous l'avons déjà souligné. La deuxième raison tient au pouvoir de dépenser, qui semble largement motivé par des objectifs nationaux d'équité et, dans une moindre mesure, par les avantages que présente sur le plan de l'efficience l'harmonisation des services publics pour les particuliers. Il y a enfin l'argument de l'harmonisation fiscale, qui sous-entend que, dans une fédération où le pouvoir de dépenser est décentralisé, la perception de l'impôt devrait être plus centralisée. Une modification qui serait conforme à ce troisième argument sans nuire pour autant aux deux autres consisterait à remplacer l'élément de transfert et d'impôt du FPE par des subventions en espèces par habitant. Cela renforcerait la présence fédérale dans le domaine des impôts directs, sans changer du tout le montant effectivement transféré aux provinces.

Si l'on accordait moins d'importance à l'équité nationale, on pourrait abandonner d'importants régimes à frais partagés comme le RAPC et en confier l'entière responsabilité aux provinces. Cela réduirait la contribution de ces programmes à l'équité, mais celle-ci pourrait vraisemblablement être assurée directement par le biais d'une réforme de la péréquation. On pourrait aussi concevoir le RAPC comme un moyen d'égaliser les demandes que les paiements de transfert imposent aux différentes provinces. C'est ce que fait actuellement le RAPC d'une façon qui incite fortement les provinces à accroître leurs dépenses d'assistance sociale grâce à des « dollars à 50 cents ». Ainsi que nous l'avons mentionné, cet effet incitatif pourrait être évité et l'aspect de péréquation maintenu si les transferts prenant la forme de prestations d'aide sociale étaient considérés comme des impôts négatifs dans la formule de péréquation.

Enfin, si l'on considérait le FPE principalement comme une composante de la péréquation (ce qu'il est, si l'on fait abstraction des conditions se rattachant aux soins de santé), on pourrait obtenir une péréquation aussi efficace tout en réduisant les transferts, si l'on versait les fonds aux provinces les plus démunies – plutôt qu'à toutes les provinces selon le principe d'un montant égal par habitant. Cette mesure aurait pour effet de diminuer le montant des paiements de transfert et, par ricochet, la taille du budget fédéral, tout en réduisant l'importance du gouvernement fédéral du point de vue des recettes. Nous avons déjà fait valoir qu'une

présence fédérale marquée dans le domaine de l'impôt sur le revenu présentait au départ certains avantages.

Transferts aux particuliers et aux entreprises

Une partie appréciable des transferts aux particuliers et aux entreprises est versée à l'heure actuelle par le gouvernement fédéral, et nous avons déjà abordé les répercussions de leur transfert éventuel aux provinces. L'autre solution consisterait à centraliser au palier fédéral certains des transferts versés par les provinces. Le principal exemple est fourni par les paiements d'aide sociale versés par les provinces, par opposition aux services d'aide sociale qu'elles offrent. En un sens, on pourrait dire qu'il est logique de regrouper ces transferts au même palier de gouvernement avec d'autres transferts comme les prestations d'assurance-chômage. Les deux genres de transferts s'adressent aux personnes à faible revenu, et leur coordination présente des avantages. De même, étant donné que les transferts peuvent être considérés comme des impôts négatifs, ils devraient être contrôlés au même niveau que la structure de l'impôt sur le revenu. De plus, ils constituent des éléments importants de la panoplie d'instruments dont dispose le gouvernement pour assurer l'équité. Par ailleurs, les paiements d'aide sociale ne sont pas administrés de la même façon qu'un impôt. Ils sont accordés sur une base plus discrétionnaire, en fonction de critères comme le besoin. Leur décentralisation pourrait présenter certains avantages du point de vue administratif. Si tel est le cas, c'est peut-être l'assurance-chômage qui devrait être décentralisée au même niveau.

On pourrait justifier plus facilement la centralisation des transferts aux entreprises. Étant donné que ces dernières sont mobiles, l'utilisation de ces transferts au palier provincial risque de donner lieu à une concurrence interprovinciale et à une allocation inefficiente du capital, tout comme l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés. Une fois de plus, la façon d'inscrire cette attribution de pouvoir dans la constitution n'est pas évidente. Le mieux qu'on puisse faire consiste peut-être à inscrire dans la constitution, à titre de principe liant tous les paliers de gouvernement, la libre circulation des biens, des services et des facteurs.

Politique réglementaire

Il n'y a pas grand-chose à ajouter à ce que nous avons déjà dit à propos des politiques réglementaires. Ces politiques ont souvent tendance, de par leur nature, à aller à l'encontre de l'efficience du marché commun interne. Moins les objets de la réglementation sont mobiles entre les provinces, moins les coûts sont élevés. Les règlements qui entraînent les coûts les plus élevés sont vraisemblablement ceux qui s'appliquent au capital, ainsi qu'aux biens et aux services échangés. Certaines réglementations s'appliquent nécessairement à des questions qui débordent le cadre des provinces. C'est le cas, notamment, de la réglementation en matière d'environnement, des règlements régissant la pêche côtière et de la politique d'immigration.

Fédéralisme asymétrique

La thèse du fédéralisme asymétrique repose en partie sur l'idée que le caractère distinct du Québec, sur le plan de la langue et de la culture, peut être protégé et promu uniquement si la province conserve certains pouvoirs économiques, et qu'il s'agit là d'un problème propre au Québec. Vaillancourt [1991] a fait valoir que la langue de travail constituait un aspect important du capital humain et que la meilleure façon de la protéger consistait à décentraliser les pouvoirs économiques, principalement ceux qui concernent le marché du travail, mais également ceux qui touchent les marchés de capitaux. En principe, il n'y a aucune raison *économique* qui interdise le transfert de certains pouvoirs à une province donnée (en l'occurrence le Québec) et non aux autres. Cependant, nombre des questions soulevées précédemment au sujet des répercussions éventuelles sur l'union économique s'appliquent dans ce cas également. Il se posera aussi quelques problèmes particuliers de coordination et d'équité entre les résidents des diverses provinces. En fait, l'une des principales questions que pose une structure asymétrique de ce genre porte sur la mesure dans laquelle une province pourrait, ou devrait, choisir de se retirer des programmes redistributifs nationaux. Examinons les aspects liés à l'union économique, puis ceux qui ont trait à la redistribution.

Répercussions sur l'union économique

Les effets du transfert sélectif de divers pouvoirs à une province donnée sont semblables aux répercussions plus générales de la décentralisation, mentionnées précédemment. La décentralisation peut porter sur les dépenses, les impôts et la réglementation. Ainsi que nous l'avons vu, les dépenses sont déjà largement décentralisées au Canada, et la plupart des propositions prévoient le maintien du niveau actuel de décentralisation. Le contrôle local de domaines tels que la santé, l'éducation et l'assistance sociale peut influer sur le fonctionnement du marché commun et ce, de plusieurs façons. D'abord, différentes combinaisons et différentes structures de programmes dans ces domaines peuvent avoir une incidence sur l'allocation des facteurs de production entre les juridictions (en particulier le travail et

l'investissement). Ensuite, différents *niveaux* de prestation de services peuvent également produire cet effet. Enfin, la mobilité des facteurs de production peut en soi amener les juridictions à se livrer concurrence dans la prestation de services, ce qui peut nuire à tous à long terme. Bien entendu, l'une des caractéristiques de la fédération canadienne qui milite en faveur de la thèse de l'asymétrie est le fait que la mobilité de la main-d'œuvre est moins élevée entre le Québec et le reste du Canada qu'entre les autres provinces. Une exception importante à cette constatation réside dans le taux apparemment peu élevé de maintien des immigrants au Québec. Ce phénomène revêt une importance toute particulière lorsqu'on envisage la possibilité de décentraliser les responsabilités en matière d'immigration.

Au sein d'une fédération, le manque d'efficience résultant de la décentralisation des dépenses peut être compensé au moins en partie par un système de subventions redistributives entre les provinces et par l'exercice du pouvoir de dépenser afin de faire respecter des normes communes de prestation. L'un des avantages de cette formule réside dans le fait que les avantages de la décentralisation sur le plan de l'efficience dans la prestation des services peuvent alors être compatibles avec les objectifs plus généraux d'efficience (et d'équité) de la fédération. Dans une fédération asymétrique, le résultat dépend énormément de la mesure dans laquelle le gouvernement central peut adopter des mécanismes compensatoires de ce genre.

La capacité du gouvernement fédéral de compenser l'inefficience (et les iniquités) occasionnée par le comportement des provinces dépend à la fois de sa capacité de verser des subventions de redistribution aux provinces et de sa capacité d'exercer son pouvoir de dépenser. Cette double capacité est elle-même subordonnée au maintien, par le gouvernement fédéral, d'un espace fiscal supérieur à celui que requièrent ses obligations de dépenses propres. Si une structure asymétrique exigeait également une décentralisation sélective des responsabilités fiscales, la capacité du gouvernement fédéral de compenser les manques d'efficience et d'équité dus à l'action des provinces serait réduite en conséquence pour une partie de la fédération. Cela aurait un triple résultat.

Premièrement, la décentralisation sélective des responsabilités en matière tant de dépenses que d'impôts, en faveur du Québec mais non du reste du pays, donnerait au Québec une incitation asymétrique à adopter des politiques d'égoïsme vis-à-vis des autres provinces. Comme ces dernières ne pourraient en faire autant, le Québec serait peut-être en mesure d'attirer des facteurs choisis, sans que les autres provinces puissent exercer de représailles. Cette possibilité existe déjà dans une certaine mesure dans la fédération. Par exemple, les provinces peuvent se retirer des accords de perception fiscale et mettre sur pied leur propre système discriminatoire. Au sein d'une fédération asymétrique, le Québec jouirait probablement d'un avantage sur ce plan par rapport aux autres provinces.

Deuxièmement, il existerait une iniquité horizontale entre le Québec d'une part et les autres provinces d'autre part. Nous y reviendrons plus tard.

Troisièmement, le transfert des impôts au Québec mais non aux autres provinces obligerait éventuellement le Québec à avoir un régime de fiscalité directe particulier, qui ne serait guère harmonisé avec celui des autres provinces. C'est actuellement le cas dans une certaine mesure, étant donné que le Québec ne participe pas aux accords de perception fiscale. La réduction des pressions qui jouent en faveur de l'harmonisation fiscale donnerait lieu à une segmentation accrue des marchés du travail et des capitaux entre le Québec et le reste du Canada, ce qui inciterait le Québec – et lui seul – à adopter une politique fiscale nuisible aux autres provinces et réduirait l'équité à l'échelle nationale.

La décentralisation asymétrique des fonctions de réglementation pourrait donner lieu à des problèmes semblables sur le plan de l'efficience. Ainsi que nous l'avons signalé, la décentralisation d'à peu près n'importe quelle fonction de réglementation visant les marchés des produits, des services, du travail et des capitaux mène inévitablement à des compromis au sein de l'union économique. Cependant, une décentralisation unilatérale en faveur du Québec risquerait également de donner à cette province, et à elle seule, la possibilité d'adopter des politiques d'égoïsme sacré ayant pour but d'attirer les activités et les rentes des autres provinces. Certaines questions précises présentent un intérêt particulier à cet égard. C'est le cas, notamment, des politiques en matière d'environnement, d'agriculture et de communications.

Si le Québec, dans le domaine de la réglementation et dans d'autres secteurs, adoptait une politique d'égoïsme sacré, le gouvernement fédéral pourrait se faire le mandataire du reste du Canada et entrer en concurrence avec le Québec sur le plan de la fiscalité, des dépenses et de la réglementation. En fait, dans certains cas, cela pourrait être l'aboutissement naturel du processus. Celui-ci risquerait évidemment de fragmenter considérablement le marché commun.

Enfin, pour reprendre un argument exposé précédemment, les pressions les plus fortes s'exerceraient peut-être sur le marché du travail. La décentralisation de la réglementation en matière de langue et de culture, qui semble un résultat

probable dans tous les cas, risque de réduire la mobilité de la main-d'œuvre entre le Québec et le reste du pays. Cette situation semble déjà exister. Des pressions encore plus importantes risquent de découler de la décentralisation de la politique d'immigration. Compte tenu du niveau apparemment peu élevé de maintien des immigrants au Québec, la décentralisation de l'immigration inciterait très fortement le Québec à accueillir un plus grand nombre d'immigrants. Si la main-d'œuvre est mobile dans la fédération, cela entravera l'application d'à peu près n'importe quelle politique d'immigration dans le reste du Canada. Cette situation risquerait fort, en fin de compte, de provoquer l'établissement de barrières bien réelles à la mobilité entre le Québec et les autres provinces.

Répercussions sur le plan de l'équité nationale

Une décentralisation asymétrique des pouvoirs en faveur du Québec aurait également des répercussions sur le degré d'équité atteint dans la fédération. Le phénomène revêt plusieurs dimensions, l'une horizontale et l'autre verticale, et l'ampleur de la perte d'équité dépend précisément de la nature des pouvoirs transférés aux provinces. Lorsque l'efficacité de la péréquation est réduite, il s'ensuit une iniquité horizontale. Cela vaut pour la péréquation telle que permettent de l'assurer à l'heure actuelle aussi bien le régime de péréquation proprement dit que, de manière implicite, le FPE et le RAPC. On suppose ici qu'au plus une fédération asymétrique maintiendrait la péréquation, mais non les autres grands programmes de transfert. L'iniquité horizontale pourrait être réduite, selon la façon dont le système de péréquation proprement dit s'adapterait à la décentralisation des pouvoirs fiscaux.

La réalisation de l'équité à l'échelle de la fédération serait également compromise, étant donné que le gouvernement fédéral n'aurait plus à sa disposition une panoplie complète d'instruments pour assurer l'équité. En décentralisant les impôts directs en faveur du Québec, le gouvernement fédéral ne pourrait plus exercer un contrôle sur les politiques redistributives au Québec. L'abolition de son pouvoir de dépenser enlèverait au gouvernement fédéral un autre instrument dont il dispose pour assurer l'équité nationale. Cela signifie simplement qu'il existerait, dans le meilleur des cas, des normes différentes d'équité verticale dans les deux parties de la fédération. Dans la pire des éventualités, la décentralisation des politiques redistributives risquerait d'entraîner une concurrence sur le plan des impôts et des dépenses, ce qui pourrait jouer au détriment des plus démunis.

Il convient de rappeler que l'application de normes d'équité à l'échelle nationale repose sur le principe voulant que des personnes égales par ailleurs soient traitées de la même façon, peu importe leur lieu de résidence. Cela nous paraît constituer, en un sens, une caractéristique fondamentale de la citoyenneté. Elle exige toutefois des Canadiens un minimum d'esprit de partage, peu importe leur lieu de résidence. Il se peut bien que les Québécois ne soient plus disposés à participer à la recherche de l'équité, dans ce sens, à l'échelle nationale. Si tel était le cas, une fédération asymétrique constituerait peut-être la seule façon de préserver les autres avantages du fédéralisme.

Tout compte fait, par conséquent, un fédéralisme asymétrique réduirait l'efficience de l'union économique, pourrait mener à une politique du chacun pour soi au Québec et dans les autres provinces, entraverait sérieusement la libre circulation de la main-d'œuvre en raison de la décentralisation de l'immigration et compromettrait l'équité au sein de la fédération. Il est naturel de se demander s'il serait possible d'atteindre des objectifs linguistiques et culturels légitimes sans une décentralisation simultanée de fonctions purement économiques.

Notes

Chapitre 2

1 Buchanan a beaucoup écrit sur le sujet. La méthodologie de base est exposée dans Buchanan et Tullock [1962]. Pour un aperçu général des études consacrées à ces questions, on peut consulter Inman [1987].

2 Dans une étude fameuse, Mirrlees [1971] a déterminé la structure de la taxation redistributive idéale du revenu en fonction d'un ensemble d'hypothèses raisonnables au sujet du comportement des contribuables. Il a constaté, à sa grande surprise, que la structure « optimale de l'impôt sur le revenu » ne différait pas tellement d'un impôt à taux uniforme assorti d'une exemption de montant fixe. Cette étude a engendré une quantité impressionnante de travaux, dont aucun n'a remis en question les résultats qualitatifs de Mirrlees.

Chapitre 3

1 On trouvera des détails au sujet du renvoi concernant l'assurance-chômage dans Hogg [1985].

2 Voir Hogg [1985], d'où sont tirés bon nombre des arguments exposés ci-après.

3 Cet argument a été approfondi dans Boadway [1986].

4 On peut trouver une étude complète des divers points de vue sur la disposition portant sur le pouvoir de dépenser prévue dans l'Accord du lac Meech dans Swinton et Rogerson [1988].

5 Pour une discussion plus approfondie de l'incidence des mesures budgétaires récentes sur les relations financières fédérales-provinciales, voir Boadway [1989 et 1990].

6 Ces arguments sont résumés dans McLure [1983].

7 L'Association médicale canadienne pense apparemment la même chose, puisqu'elle a abandonné la poursuite judiciaire qu'elle avait intentée pour contester la constitutionnalité de la *Loi canadienne sur la santé*.

8 L'augmentation des transferts versés aux trois provinces les mieux nanties en vertu du RAPC a également été plafonnée à 5 %, mesure qui a été jugée valide par la Cour suprême du Canada.

9 Cette question est étudiée à fond dans Boadway, Bruce et Mintz [1987]. Un assez grand nombre d'études ont été consacrées à la question de savoir pourquoi les pays créanciers offrent des crédits d'impôt, étant donné que cela leur occasionne une perte sèche. La question n'est pas encore résolue.

Chapitre 4

1 Ce raisonnement semble sous-tendre la plupart des arguments présentés devant la Commission Bélanger-Campeau, comme Courchene [1991], Migué [1991] et la Chambre de commerce du Québec [1991], ainsi que le rapport Allaire [1991].

2 Le sujet est traité en détail dans Harris et Purvis [1991].

3 Pour un examen approfondi, voir Boadway et Flatters [1982] et Boadway et Wildasin [1984].

4 Cette source a été découverte par Buchanan et Goetz [1972] et analysée de façon plus formelle par Flatters, Henderson et Mieszkowski [1974].

5 Buchanan [1950] est le premier à avoir découvert ce phénomène. L'exemple est étudié plus à fond dans Boadway et Flatters [1982].

6 Cela est également vrai des gouvernements municipaux. Cependant, nous ne nous attacherons ici qu'aux gouvernements provinciaux, étant donné que les responsabilités constitutionnelles des municipalités par rapport à celles des provinces ne sont pas en jeu.

7 Au Canada, les taxes provinciales de vente et d'accise sont presque toujours perçues en fonction du lieu de résidence. Cela s'explique en partie du fait que les taxes ainsi perçues peuvent être réputées ne pas être des taxes sur les transactions interprovinciales et, par conséquent, n'enfreignent pas les restrictions constitutionnelles en matière d'impôts provinciaux. Fait toutefois exception le domaine de l'imposition des ressources : les provinces perçoivent des redevances et peuvent maintenant lever tout genre d'impôt.

8 Pour une raison quelconque, les achats effectués par-delà les frontières internationales échappent entièrement à la taxe de vente provinciale. En principe, cette taxe pourrait être perçue à la frontière en même temps que la taxe fédérale.

9 L'expression « quasi privée » sert habituellement à décrire des produits et des services fournis par l'entremise du secteur public, mais non selon les principes du marché. On suppose souvent qu'ils sont offerts soit en fonction des caractéristiques des ménages (p. ex., la santé), soit de façon plus ou moins uniforme par habitant (p. ex., l'éducation).

Chapitre 5

1 Ce point est démontré dans Stiglitz [1987].

2 C'est ce que démontre Sadka [1976].

3 Dans une étude qui a fait date, Mirrlees [1971] a constaté que l'impôt direct optimal ne différait guère d'un impôt à taux uniforme, c'est-à-dire d'un impôt comportant une exemption de niveau donné et un taux d'imposition marginal constant. Tuomala [1990] donne une vue d'ensemble des constatations de ces études.

4 Bien que le principe de l'équité horizontale soit généralement à l'honneur dans les études sur la politique fiscale, il existe diverses situations dans lesquelles il doit être enfreint en théorie par un impôt redistributif optimal. Par exemple, si des personnes ont des goûts différents ou doivent payer des prix différents, le principe de l'équité horizontale pourrait être enfreint, car l'arbitrage équité-efficience sera différent pour les personnes situées au même niveau d'utilité. Le principe de l'équité horizontale est abordé plus en détail dans Atkinson et Stiglitz [1980].

Chapitre 6

1 Cette section s'inspire des notions introduites dans Boadway [1991] et les approfondit.

2 Ce point de vue est résumé dans l'exposé présenté par Migué [1991] devant la Commission Bélanger-Campeau.

3 À titre d'exemple récent, voir Breton [1990].

4 Ce point de vue est présenté de façon rigoureuse dans Inman [1987]. Il se peut qu'on en parle également dans l'ouvrage classique de Buchanan et Tullock [1962].

5 Blackburn et Christensen [1989] présentent une bonne étude technique à ce sujet.

6 Gordon [1976] étudie le « principe contractuel ». La méthode est souvent associée à Rawls [1971], bien qu'on lui ait accordé de l'importance dans d'autres études économiques, notamment celle de Harsanyi [1955]. Le même principe a été utilisé par Buchanan et Tullock [1962] pour expliquer le rôle redistributif de l'État.

7 Voir, à titre d'exemple, Brennan et Buchanan [1980]. Dans cet ouvrage, les auteurs insistent sur le rôle axé exclusivement sur l'efficience de l'État et sur la possibilité que ce rôle mène à un comportement malveillant. Comme je l'ai indiqué, je considère qu'il s'agit d'une perception par trop restrictive de l'État.

8 On peut trouver des résumés dans Oates [1972] et Boadway et Wildasin [1984].

9 Cette question a été approfondie par Boadway et Flatters [1982] et le Conseil économique du Canada [1982].

10 Cet argument est expliqué en détail dans Boadway [1989] et Boadway et Bruce [1991].

11 Pour une étude complète de cette question, voir McLure [1983].

12 On pourrait faire valoir, comme dans le cas des fonctions de réglementation, que l'harmonisation fiscale peut être réalisée grâce à des méthodes autres que l'exercice d'un contrôle direct par le gouvernement fédéral. On pourrait, par exemple, s'entendre sur un « code de conduite » dans le domaine fiscal ou établir un mécanisme de consultation grâce auquel le gouvernement fédéral et les provinces conviendraient de la structure des impôts et en assureraient la coordination.

13 Cet argument est approfondi dans Boadway [1990]. En effet, l'auteur soutient que, du point de vue des relations fiscales fédérales-provinciales, la taxe sur les produits et services et la réduction des transferts aux provinces auront des effets néfastes.

Chapitre 7

1 À noter que l'impôt provincial sur le revenu des particuliers est calculé en appliquant les taux provinciaux d'imposition à l'impôt fédéral de base sur le revenu. Les points d'impôt des particuliers sont donc exprimés en pourcentage de ce dernier. Par ailleurs, l'impôt provincial et les points d'impôt sur les bénéfices des sociétés se fondent sur les bénéfices imposables.

2 Ce point est développé dans Boadway et Flatters [1982] et Conseil économique du Canada [1982].

3 Dans ce dernier cas, les transferts sont réputés effectués suivant le « principe de dérivation ». Voir Breton et Scott [1978].

4 La liste complète de ces subventions figure dans le périodique intitulé *Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux* que publie le gouvernement fédéral.

5 C'est ce qu'on appelle souvent une politique égoïste. L'impact de la concurrence et des distorsions interprovinciales est examiné de près dans Trebilcock *et al.* [1983].

6 Certains indicateurs empiriques que l'on pourrait envisager sont décrits dans Conseil économique du Canada [1982].

7 Il y a longtemps que l'utilisation des transferts fédéraux aux provinces à cette fin est débattue au Canada; voir Graham [1964]. On pourrait affirmer que la discussion remonte au rapport Rowell-Sirois [1940].

8 Ces arguments sont repris dans Arrow [1963].

Chapitre 8

1 Voir l'exposé de Brenner [1991]. Bien entendu, il est toujours possible que la décentralisation de la politique d'immigration permette d'augmenter le nombre et le taux de maintien des immigrants, de sorte que l'effet produit sur le reste du Canada serait incertain.

2 Le lecteur trouvera une étude approfondie de ce phénomène dans Boadway, Bruce et Mintz [1987].

Bibliographie

Arrow, K. J. [1951]. *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.

_____ [1963]. « Uncertainty and the welfare economics of medical care », *American Economic Review*, vol. 53, p. 942-973.

Atkinson, A. B. et J. E. Stiglitz [1980]. *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw-Hill.

Besley, T. et S. Coate [1991]. « Public provision of private goods and the redistribution of income », *American Economic Review*, à paraître.

Blackburn, K. et M. Christensen [1989]. « Monetary policy and policy credibility », *Journal of Economic Literature*, vol. 27, p. 1-45.

Blackorby, C. et D. Donaldson [1988]. « Cash versus kind, self selection and efficient transfers », *American Economic Review*, vol. 8, p. 691-700.

_____ [1989]. « The case against the use of the sum of compensating variations in cost-benefit analysis », *Canadian Journal of Economics*, vol. 23, p. 471-494.

Blomqvist, A. et H. Horn [1984]. « Public health insurance and optimal income taxation », *Journal of Public Economics*, vol. 24, p. 353-372.

Boadway, R. W. [1986]. « The economics of the system of federal-provincial fiscal arrangements », rapport de témoin-expert dans l'affaire Winterhaven Stables Ltd. c. Le procureur général du Canada, novembre.

_____ [1989]. « Federal-provincial fiscal relations in the wake of deficit reduction », dans *Canada: The State of the Federation 1989*, sous la direction de Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, Kingston, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, p. 107-135.

_____ [1990]. « The budget and the evolution of federal-provincial fiscal relations », dans *Policy Forum on the February 1990 Federal Budget*, sous la direction de M. F. J. Prachowny, Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, p. 1-11.

_____ [1991]. « Constitutional design in a federation: an economist's perspective », dans *Options for a New Canada*, sous la direction de R. L. Watts et D. M. Brown, Toronto, University of Toronto Press, p. 237-257.

Boadway, R. W. et N. Bruce [1984]. *Welfare Economics*, Oxford, Basil Blackwell.

_____ [1991]. « Pressures for harmonization of income taxation between Canada and the United States », dans *Canada-U.S. Tax Harmonization*, sous la direction de J. Shoven et J. Whalley, Cambridge, National Bureau of Economic Research, à paraître.

Boadway, R. W., N. Bruce et J. M. Mintz [1987]. *Taxes on Capital Income in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.

Boadway, R. W., I. Cromb et H. Kitchen [1989]. « The Ontario corporate tax and the Tax Collection Agreements », document présenté au ministère du Trésor et de l'économie, gouvernement de l'Ontario, Toronto.

Boadway, R. W. et F. R. Flatters [1982]. *Une analyse économique de péréquation*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Boadway, R. W. et M. Marchand [1990]. « The use of public expenditures for redistributive purposes », document de travail n° 796, Queen's University, Kingston, Ontario.

Boadway, R. W., M. Marchand et P. Pestieau [1991]. « Optimal linear income taxation in models with occupational choice », *Journal of Public Economics*, à paraître.

Boadway, R. W. et D. E. Wildasin [1984]. *Public Sector Economics*, 2e éd., Boston, Little, Brown & Co.

_____ [1990]. « Optimal tax-subsidy policies for industrial adjustment to uncertain shocks », Oxford Economic Papers, n° 42, p. 105-134.

Brennan G. et J. M. Buchanan [1980]. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York, Cambridge University Press.

Brenner, R. [1991]. « Canadian choices », dans *Economic Dimensions of Constitutional Change*, sous la direction de R. W. Boadway, T. J. Courchene et D. D. Purvis, Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, à paraître.

Breton, A. [1965]. « A theory of government grants », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 31, p. 175-187.

_____ [1990]. « Centralization, decentralization and intergovernmental competition », 1989 Kenneth R. MacGregor Lecturer, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, Kingston, Ontario.

Breton, A. et A. Scott [1978]. *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press.

Buchanan, J. M. [1950]. « Federalism and fiscal equity », *American Economic Review*, vol. 40, p. 583-599.

Buchanan, J. M. et C. Goetz [1972]. « Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of the Tiebout model », *Journal of Policital Economy*, vol. 1, p. 25-43.

Buchanan, J. M. et G. Tullock [1962]. *The Calculus of Consent*, Ann Arbour, University of Michigan Press.

Chambre de commerce du Québec [1991]. « L'avenir politique et constitutionnel du Québec : sa dimension économique », rapport présenté à la Commission Bélanger-Campeau (Commission parlementaire chargée d'examiner l'avenir politique et constitutionnel du Québec).

Clarkson Gordon [1988]. *The Feasibility of a Self-Administered Income Tax System for British Columbia*, reprographié.

Commission Rowell-Sirois [1940]. *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Imprimerie du Roi.

Conseil économique de l'Ontario [1983]. *A Separate Personal Income Tax for Ontario*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario.

Conseil économique du Canada [1982]. *Le financement de la confédération*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Courchene, T. [1991]. « A community of Canadas », rapport présenté à la Commission Bélanger-Campeau (Commission parlementaire chargée d'examiner l'avenir politique et constitutionnel du Québec).

Diamond, P. A. [1981]. « Mobility costs, frictional unemployment, and efficiency », *Journal of Policital Economy*, vol. 89, p. 798-812.

Flatters, F. R., J. V. Henderson et P. M. Mieszkowski [1974]. « Public goods, efficiency and regional fiscal equalization », *Journal of Political Economy*, vol. 3, p. 99-112.

Gordon, H. S. [1976]. « The new contractarians », *Journal of Political Economy*, vol. 84, p. 573-591.

Gordon, R. H. et H. R. Varian [1988]. « Intergenerational risk sharing », *Journal of Public Economics*, vol. 37, p. 185-202.

Gotlieb, A. [1991]. « The changing structure of the world community », dans *Economic Dimensions of Constitutional Change*, sous la direction de R. W. Boadway, T. J. Courchene et D. D. Purvis, Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, à paraître.

Graham, J. [1964]. *Intergovernmental Fiscal Relationships*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.

Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces [1981]. *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada (également appelé rapport Breau).

Guesnerie, R. et K. Roberts [1984]. « Effective policy tools and quantity controls », *Econometrica*, vol. 52, p. 59-86.

_____ [1987]. « Minimum wage legislation as a second best policy », *European Economic Review*, vol. 31, p. 490-498.

Harris, R. G. et D. D. Purvis [1991]. « Some economic aspects of political restructuring », dans *Economic Dimensions of Constitutional Change*, sous la direction de R. W. Boadway, T. J. Courchene et D. D. Purvis, Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, à paraître.

Harsanyi, J. C. [1955]. « Cardinal welfare, individualistic ethics and interpersonal welfare comparisons », *Journal of Political Economy*, vol. 63, p. 309-321.

Hogg, P. [1985]. *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell.

Inman, R. [1987]. « Markets, governments, and the new political economy », dans *Handbook of Public Economics*, sous la direction de A. Auerbach et M. Feldstein, New York, North-Holland, vol. 2, p. 647-769.

Johnson, A. [1985]. « Federal-provincial fiscal relations: an historical perspective », dans *The Distribution of Money and Power*, sous la direction de T. J. Courchene, D. Conklin et G. Cook, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, Special Research Report, vol. 2, p. 107-143.

Marceau, N. et R. W. Boadway [1991]. « The redistributive role of minimum wage legislation and unemployment insurance », document de travail n° 805, Kinston, Ontario, Queen's University.

Maxwell, J. et C. Pestieau [1980]. *Economic Realities of Contemporary Confederation*, Montréal, Institut de recherche C. D. Howe.

McLure, C. [1983]. *Tax Assignments in Federal Countries*, Canberra, Australian National University Press.

McMillan, M. (éd.) [1991]. *Provincial Public Finances*, vol. 1 et 2, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.

Migué, J. L. [1991]. « Institutionalizing competition between governments: a return to true federalism », rapport présenté à la Commission Bélanger-Campeau (Commission parlementaire chargée d'examiner l'avenir politique et constitutionnel du Québec).

Milne, D. [1991]. « Equality or asymmetry: Why choose? », dans *Options for a New Canada*, sous la direction de R. L. Watts et D. M. Brown, Toronto, University of Toronto Press, p. 285-307.

Mirrlees, J. A. [1971]. « An exploration in the theory of optimal income taxation », *Review of Economic Studies*, vol. 38, p. 175-208.

Musgrave, R. A. [1959]. *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.

Nichols, A. L. et R. J. Zeckhauser [1982]. « Targeting transfers through restrictions on recipients », *American Economic Review*, vol. 72, p. 372-377.

Oates, W. E. [1972]. *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

Pauly, M. V. [1973]. « Income distribution as a local public good », *Journal of Public Economics*, vol. 2, p. 35-58.

Rapport Allaire [1991]. *Un Québec libre de choisir*, rapport du Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, janvier.

Rawls, J. [1971]. *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Roberts, K. [1984]. « The theoretical limits to redistribution », *Review of Economic Studies*, vol. 51, p. 177-195.

Sadka, E. [1976]. « On progressive income taxation », *American Economic Review*, vol. 66, p. 931-935.

Stiglitz, J. E. [1987]. « Pareto efficient and optimal taxation and the new welfare economics », dans *Handbook of Public Economics*, sous la direction de A. J Auerbach et M. Feldstein, Amsterdam, North Holland, vol. 2, chap. 15.

Swinton, K. E. et C. J. Rogerson (éd.) [1988]. *Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord*, Toronto, Carswell.

Tiebout, C. M. [1956]. « A theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, p. 416-424.

Trebilcock, M. *et al.* (éd.) [1983]. *Federalism in the Canadian Economic Union*, Toronto, University of Toronto Press.

Tuomala, M. [1990]. *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford, Clarendon Press.

Vaillancourt, F. [1991]. « The division of powers in Canada: theory, evidence and proposals for Quebec », dans *Economic Dimensions of Constitutional Change*, sous la direction de R. W. Boadway, T. J. Courchene et D. D. Purvis, Kingston, Ontario, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, à paraître.

Watson, W. [1986]. « An estimate of the welfare gain from fiscal equalization », *Canadian Journal of Economics*, vol. 19, p. 298-308.

Winer, S. et D. Gauthier [1982]. *Internal Migration and Fiscal Structure: An Economic Study of the Determinants of Interprovincial Migration in Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Conseil economique
du Canada

C.P. 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6

Economic Council
of Canada

P.O. Box 527
Ottawa, Ontario
K1P 5V6